Drs. Nuruddin, M.H.
Dr. H. Ahmad Muhasim, M.HI.

HUKUM TATA NEGARA INDONESIA






UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MATARAM

Drs. Nuruddin, M.H.

Dr. H. Ahmad Muhasim, M.HI.

HUKUM TATA NEGARA INDONESIA



Hukum Tata Negara Indonesia

Judul : **Hukum Tata Negara Indonesia**
Penulis : **Drs. Nuruddin, M.H., Dr. H. Ahmad Muhasim, M.HI.**

Editor : **Dr. H. Zainuddin Mansyur, M. Ag**

Layout : **Abdullah, M.H**

Cetakan Pertama : 30 Juni 2022
ISBN : 978-623-09-0084-6

Diterbitkan Oleh
CV.Alfa Press
Jln. Raya Penimbung No 1
Kecamatan Gunungsari Kab. Lombok Barat – NTB

Laman : www.cvalfapress.my.id
Email : cvalfapress@gmail.com
Facebook : Alfa Press
Telp/Whatsapp : 081916044384

PRAKATA PENULIS

Dengan melafadzkan Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT. Atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga kami diberikan kesehatan dan kesempatan sebagai salah satu tim penulisan buku ajar pada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Mataram. Selanjutnya sholawat serta salam kami sampaikan ke baginda Nabi Muhammad SAW. Semoga kita semua selalu menjadi ummatnya yang beriman dan bertaqwa hingga akhir hayat.

Penulisan buku ajar Hukum Tata Negara Indonesia ini telah disesuaikan dengan Topik inti Kurikulum dan Silabus pada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN)Mataram, TahunAkademik 2020/2021, dengan harapan dapat membantu dan memberi kemudahan bagi mahasiswa dalam mempelajari dan mengkaji materi kuliah Hukum Tata Negara khususnya sesuai dengan kondisi perkembangan bangsa Indonesia. Apabila kita cermati sebenarnya sudah banyak buku-buku ajar Hukum Tata Negara (HTN) yang telah ditulis oleh para ahli hukum barat maupun para sarjana hukum di Indonesia, akan tetapi seiring dengan perkembangan kehidupan bangsa yang secara dinamis terus mengalami dinamika dan perubahan terutama berkaitan dengan norma-norma yang berlaku lebih khusus mengatur tentang struktu rkekuasaan dan ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945, sehingga banyak buku-buku yang ada saat ini perlu penyesuaian sesuai dengan perkembangan zaman. Dan bukan berarti buku-buku yang lama tidak relevan akan tetapi masih bisa dan penting untuk dipelajari oleh para mahasiswa sebagai bahan pembelajaran dan sumber pengkajian dalam kajian ilmu hukum tata negara.

Penyusunan buku ajar Hukum Tata Negara Indonesia ini sangat memudahkan mahasiswa dalam mempelajari matakuliah hukum tata negara

karena disusun sangat ringkas, simpel dan sistematis mencakup poin-poin penting dari materi kuliah hukum tata negara sesuai kurikulum dalam pedoman pendidikan Fakultas Syariah UIN MataramTahun 2021, di samping isi buku ini merupakan inti sari dari berbagai buku-buku referensi yang telah ada sebelumnya, sehingga buku ini dapat menjadi guiden atau konsep dasar bagi mahasiswa dalam mempelajari Hukum Tata Negara secara lebih luas dan mendalam, tentunya dengan mempelajari buku-buku lainnya sebagai rujukan.

Buku ini disusun berdasarkan objek dan ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara itu sendiri, yakni tentang Negara dan Konstitusi, sehingga setelah mempelajarinya mahasiswa diharapkan dapatmemiliki kemampuan untuk menjelaskan tentang materi Hukum Tata Negara. Secara sistematika buku ini disusun dalam beberapa bagian, mulai dari penjelasan tentang beberapa istilah dan pengertian yang digunakan dalam Hukum Tata Negara, ruang lingkup, metodologi studi Hukum Tata Negara dan hubungan HTN dengan ilmu lainnya, sejarah Hukum Tata Negara Indonesia mulai dari masa proklamasi sampai era reformasi, Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan Negara Indonesia, Sistem Kewarganegaraan, Hak Asasi Manusia di Indonesia, Pemilihan Umum dan Partai Politik di Indonesia dan pada bagian akhir membahas tentang Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak khususnya Rektor UIN Mataram, Dekan dan Wakil Dekan I Fakultas Syariah dan Ketua, Sekretaris Jurusan Hukum Keluarga Islam (HKI) yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk masuk dalam Tim penyusunan Buku Ajar Fakultas Syariah UIN Mataram Tahun 2021.

Penulisan buku ini tentu belum sempurna, bila ada kesalahan dan kekeliruan, tentunya bukan unsur kesengajaan penulis, oleh sebab itu mengharapkan saran dan masukan yang bersifat membangun dari pembaca

dalam upaya menyempurnakan pada revisi berikutnya, dan menjadi pembelajaran diri dalam penyusunan buku ajar pada kesempatan yang lain.

Dengan terbitnya Buku Ajar Hukum Tata Negara Indonesia ini penulis berharap semoga dapat berguna dan bermanfaat bagi mahasiswa khususnya dan pembaca umumnya, dan kepada Allah SWT kita berserah diri dan sekecil apapun yang telah kita laksanakan semoga dicatats ebagai amal ibadah. Amiin.

Mataram, 30 Juni 2022

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

BAB I

PENDAHULUAN

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M.HI

A. Pengantar

Negara berdaulat memiliki unsur-unsur pokok untuk menjadi syarat sah berdiri dan diakuinya sebagai suatu negara. Dalam teori terbentuknya suatu negara paling tidak ada empat unsur terpenting yang harus ada dalam sebuah negara yakni adanya wilayah, rakyat, pemerintahan dan pengakuan dari negara lain baik secara *defacto* dan *de jure*. Setiap negara memiliki tatanan sosial yang mengikat satu dengan yang lainnya, dan menjadi suatu kesepakatan yang harus dipatuhi dan ditaati. Indonesia sebagai negara demokrasi dimana kedaulatan tertinggi ada pada kekuasaan rakyat dengan menjunjung supremasi hukum sebagai negara hukum, sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang”. Penegasan ini menunjukkan bahwa rakyat sebagai kekuasaan utama negara. Kemudian pada ayat selanjutnya, ayat (3) “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Dua hal penting tersebut yakni “kekuasaan rakyat” dan “negara hukum” menjadi salah satu tolak ukur dalam menentukan arah perjuangan dan kemajuan bangsa. Hakekat kekuasaan rakyat yang dimaksudkan disini adalah kekuasaan negara/pemerintahan berasal dari rakyat, mengandung pengertian bahwa suatu pemerintahan yang sah adalah suatu pemerintahan

yang mendapat pengakuan dan dukungan mayoritas rakyat. Kemudian makna pemerintahan oleh rakyat, memiliki pengertian bahwa suatu pemerintahan/negara menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat, bukan atas dorongan pribadi elit negara atau elit birokrasi, atau dengan kata lain dalam menjalankan kekuasaannya, pemerintah berada dalam pengawasan rakyat. Pengawasan dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat maupun tidak langsung oleh perwakilannya. Dan makna pemerintahan untuk rakyat mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah harus dijalankan untuk kepentingan rakyat.

Kemudian Indonesia sebagai Negara hukum (*rechtstaat*) memiliki pengertian bahwa negara memberikan perlindungan bagi warga negara melalui pelembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak serta penjaminan hak-hak asasi manusia. Secara garis besar, negara hukum adalah sebuah negara dengan gabungan antara *rechtstaat* dan *the rule of law*. Konsep *rechtstaat* mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: a) adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, b) adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia, c) pemerintahan berdasarkan peraturan, dan d) adanya peradilan adminsitrasi. Sementara itu, *the rule of law* dicirikan dengan adanya : a) supremasi aturan-aturan hukum, b) kesamaan kedudukan di depan hukum, dan c) jaminan perlindungan hak asasai manusia.[1]

Dengan demikian hukum mengatur hubungan bagaimana negara mengatur, melaksanakan dan menjamin hak-hak warganegara yang damai,

[1] Ubaidillah, dkk, (2006), *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education) Demokrasi, Hak Asazi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta, hlm. 43

tertib dan berkeadilan, karena kepentingan warganegara yang sangat kompleks, kadang memiliki kepentingan yang sama, dan memiliki kepentingan yang berbeda antara satu dengan lainnya. Hukum mengatur rakyat dan negara, namun pemberlakuan dan arah mana hukum akan dilaksanakan merupakan kehendak dari penguasa (negara). Besar dan luasnya kekuasaan negara dalam mengatur tatanan sosial masyarakat diikat dengan suatu tatanan hukum, yang dalam sistem tata hukum dikenal dengan Hukum Tata Negara.

Ilmu Hukum Tata Negara dapat dikatakan merupakan cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antar struktur-struktur organ atau struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antar struktur negara dengan warga negara. [2] Keterhubungan antara hukum sebagai aturan yang memberikan cakupan dan batasan bagi tindakan-tindakan masyarakat dan politik sebagai sebuah aktivitas/tindakan yang bergerak dalam dimensi otoritas dan kekuasaan tampak dalam kajian akademis merupakan bahasan dari Hukum Tata Negara.

Hukum Tata Negara Indonesia dalam perspektif sejarahnya mengalami perubahan tatanan hukum yang disesuaikan dengan kondisi bangsa sendiri. Dengan kemerdekaan yang diperoleh bangsa Indonesia tentunya memberikan kedaulatan secara penuh sebagai bangsa untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan sendiri tanpa adanya intervensi dan campur tangan negara lain. Sehingga terciptalah hukum tata

---

[2]Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 2.

negara Indonesia yang memiliki jati diri bangsa sendiri. Keberadaan ketatanegaraan Indonesia semakin menemukan jatidirinya, ketika dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 pada tahun 1999 – 2002. Dengan amandemen tersebut telah diletakkan bangunan ketatanegaraan, dengan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan control (*cheks and balances*) mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kondisi demikian mewujudkan prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum.[3]

Sentralisasi kebijakan adalah modelnya. Berbeda dengan reformasi yang dilandasi semangat transparansi dan balancing kekuasaan, meletakkan sejumlah batasan-batasan kewenangan lembaga negara (dari lembaga tertinggi negara menuju lembaga tinggi negara) juga mengubah model pengaturan posisi seperti dicabutnya dwifungsi ABRI. Berikut pula menjamurnya sejumlah lembaga-lembaga yudikatif negara seperti Mahkamah Konstitusi, dan lembaga-lembaga komisioner seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dan beberapa lembaga lainnya. Tak lupa yang juga amat penting dari hasil reformasi adalah pemerintahan daerah dengan gagasan otonomi daerah. Namun jalan penataan kelembagaan berdasar semangat reformasi belumlah solusi pasti kebangkitan nasional, karena masih amat keruh ditaburi etika dan budaya politik yang koruptif, dan produkproduk kebijakan ekonomi yang mengokohkan industri-industri besar sehingga rakyat tetap saja terpinggirkan dalam banyak akses-akses sosial, politik dan

[3] Titik Triwulan Tutik, (2020) *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Amendemen UUD 1945*, cetakan 1, Penerbit, Kencana, Jakarta, hlm.x.

ekonomi. Tegasnya, memahami hukum tata negara tidak hanya sebatas memahami fungsi dan wewenang lembaga-lembaga negara namun juga melihatnya sebagai arena kepentingan yang mesti ditinjau selalu agar tetap berada pada rel konstitusi sebagai peruwujudan rasa keadilan dan keinginan akan kesejahteraan rakyat.[4]

B. Deskripsi Mata Kuliah Hukum Tata Negara

Hukum Tata Negara (HTN) atau dikenal dalam berbagai leteratur dengan istilah *Staatsreecht* (Belanda), di Inggris lebih dikenal dengan istilah *Constitutional Law,* sedangkan di Jerman disebut *Verfassungrecht.* Penggunaan istilah ini selain dipengaruhi oleh kebiasaan dalam dunia akademik dan praktik, tetapi dipengaruhi pula oleh kondisi hukum positif di negara masing-masing, lebih dari itu dipengaruhi oleh dasar-dasar serta nilai dan aspek filosofis dalam negara tersebut. Hukum Tata Negara yaitu salah satu mata kuliah lanjutan dalam mempelajari studi ilmu hukum di perguruan tinggi hususnya fakultas hukum dan fakultas syariah dan hukum pada PTKIN. Secara praktis Hukum Tata Negara (HTN) merupakan mata kuliah tingkat fakultas yang diberikan kepada semua jurusan atau program studi di lingkungan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Mataram (UINMA). Mata kuliah ini merupakan keahlian pokok semua mahasiswa fakultas syariah atau hukum yang menjadi ciri khas sesuai dengan kompetensi jurusan. Penguasaan terhadap dasar-dasar ilmu hukum yang dibutuhkan oleh mahasiswa dalam menyelami lebih jauh terhadap luasnya ilmu hukum. Selain itu juga mempelajari ilmu Hukum Tata Negara juga

---

[4] I Gede Yusa, dkk. (2016), *Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD NRI 1945,* Penerbit. Setara Press, Malang, hlm. xii

berfungsi pedagogis, yakni menumbuhkan sikap dan membangkitkan minat untuk dengan penuh kesungguhan mempelajari hukum guna menyiapkan generasi yang berakarakter, memiliki rasa tanggungjawab sebagai warga negara dalam mempertahankan dan meneruskan perjuangan bangsa di masa yang akan datang.

Dengan demikian mata kuliah Hukum Tata Negara merupakan mata kuliah wajib yang harus dipelajari oleh mahasiswa fakultas syariah dan hukum untuk semua jurusan dengan pokok bahasan dan landasan serta tujuan hukum tata negara, Hukum Tata Negara sebagai tatanan hukum yang berlahu di Indonesia, Hukum Tata Negara bagian dari sejarah ketatanegaraan dan kumpulan peraturan yang dijuantahkan kedalam lembaga-lembaga negara sebagai roda pemeritahan dalam melaksanakan kehidupan berbangsa bernegara. Materi mencakup Hukum Tata Negara Umum dan Hukum Tata Negara Positif, sebab bidang telaah tidak hanya mengenai konstitusi di Indonesia, melainkan juga disertai dengan teori-teori ketatanegaraan secara umum.

C. Ruang Lingkup Pembahasan

Buku hukum tata negara Indonesia disusun sebagai bahan bacaan mahasiswa fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Mataram dan tidak tertutup kemungkinan untuk bahan bacaan mahasiswa jurusan ilmu hukum dan sosial politik pada perguruan tinggi lainnya serta masyarakat umum yang berminat mendalami kajian hukum tata negara. Buku ini merupakan kapita selekta dari materi-materi buku hukum tata negara yang telah ditulis oleh para ahli hukum Indonesia, seperti Jimly Asshiddiqie, Mahfud MD,

Mohammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dan lain-lain. Materi buku ini disesuaikan dengan RPS dan kurikulum fakultas syariah, sehingga akan lebih memudahkan mahasiswa dalam mempelajarinya, karena materi yang ada sangat rinci, detail dan subtantif atau memuat pokok-pokok hukum tata negara akan tetapi buku ini masih sifatnya pengantar, karena untuk mengkaji hukum tata negara perlu mempelajari buku-buku lain yang lebih lengkap.

Dalam buku ini membahas hukum tata negara secara normatif sebagai suatu hukum positif yang sedang berlaku, juga mendekripsikan pendapat ahli mengenai pokok persoalan yang dibahas, dan mengkaitkan dengan kondisi yang sedang terjadi dalam peraktik ketatanegaraan di Indonesia pasca diamendemen UUD NKRI 1945. Beberapa pembahasan dalam buku hukum tata negara Indonesia ini membahas pokok penting hukum tata negara dengan sistematika tentang (1) Pendahuluan, (2) Kajian Hukum Tata Negara, (3) Sumber-Sumber Hukum Tata Negara, (4) asas-asas hukum tata negara, (5) Negara dan Konstitusi Sebagai Objek Kajian Hukum Tata Negara (6) sejarah hukum tata negara (7) bentuk dan sistem pemerintahan (8) sistem pemerintahan daerah (9) sistem kewarganegaraan, (10) hak asasi manusia di Indonesia, (11) pemilihan umum dan partai politik dan (12) Lembaga-Lembaga Negara.

D. Pendekatan dalam Pembahasan

Studi Hukum Tata Negara sebagai salah satu cabang ilmu hukum mempuyai sumber hukum utama yaitu undang-undang dasar atau konstitusi. Cara pendekatan dalam buku ini dilakukan metode normatif

ataupun menurut peraturan hukum positif atau peraturan yang sedang berlaku di Indoensia. Selain itu pendekatan yang dilakukan dengan menganalisis dan mendiskrifsikan pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh para ahli hukum, yang sudah ditulis dalam berbagai karya ilmiah dalam buku maupun yang termuat dalam jurnal-jurnal. Dan juga dalam penyajiannya dengan mencoba melakukan pendekatan, merujuk pada pandangan dari konsep hukum Islam. Beberapa buku hukum tata negara sebagai buku rujukan oleh mahasiswa, dosen dan masyarakat umum, diantaranya karya Soewoto (UNAIR), Philippus Hadjon (UNPAP), Mahfud MD (UGM), I Gede Dewa Atmadja (Universitas Udayana), Jimly Asshidiqqie yang berjudul "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negra"jilid I dan jilid II, dan terakhir dalam bukunya Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, dan lain-lain.

Bila kita melihat perkembangan studi hukum tata negara sejak awal kemerdekaan tentu sudah sangat banyak kita temukan buku hukum tata negara yang sudah ditulis oleh para dosen dan para pakar dibidang hukum tata negara, tentu akan saling melengkapi karena dari segi materi isi, objek dan kosentrasi pembahasannya berbeda-beda tergantung dari persepektif masing-masing, di samping itu materi pembahasan ilmu hukum tata negara terus berkembang sesuai dengan perubahan sistem ketatanegaraan yang berlaku, banyak buku-buku yang disusun sebelum Amandemen UUD 1945 (Tahun 2000), secara praktis akan berbeda dengan kondisi ketatanegaraan pasca amandemen, hal ini dapat memperkaya pemahaman, pengetahuan keilmuan tetang hukum tata negara.

Demikian juga dengan adanya buku ini, yang dimaksudkan untuk menjadi salah satu buku rujukan (referensi) bagi mahasiswa fakultas syariah (hukum) dalam mempelajari hukum tata negara secara lebih mudah dan praktis, karena disusun berdasarkan kurikulum yang berlaku, dan juga buku ini diharapkan dapat memperkaya khasanah pustaka hukum tata negara untuk para dosen, mahasiswa dan masyarakat.

E. Lahirnya Hukum Tata Negara Indonesia

Menurut **J.C.T Simorankir**, hukum tata negara Indonesia baru ada sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 1945.[5] Para ahli hukum tata negara Indonesia sebagai sarjana hukum generasi pertama di antaranya Prof. Muhammad Yamin, Prof. Dr. Djokosutono, Prof. Notonagoro, Prof. A.G. Pringgodigdo, dan lain-lain. Kemudian pengkajian hukum tata negara secara terspecialisasi baru muncul pada generasi kedua dapat disebut diantaranya yang sangat menonjol yaitu : Prof. Dr. Ismail Suny, Prof. Dr. Padmo Wahyono, Prof. Dr. Harun Al Rasid, Prof. Dr. Sri Soemantri, Prof. Dr. Solly Lubis, Prof. Dr. Azhari dan Prof. Dr. Hamid S Attamimi, dan lain sebagainya.[6] Baru periode setelah itu lahir banyak sekali ahli hukum tata negara sebagai penerus dari generasi sebelumnya, yang ahli dan penulis tentang hukum tata negara hingga saat sekarang, sebut saja di antaranya: Prof. Dr. Soewoto, Prof. Dr. Mahfud MD, Prof. Dahlan Thaib, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, Prof. Dr. Safri Nugraha, Prof. Dr. Maria Farida, Prof. Prof. Dr. Ramly Hutabarat, Dr. I Gede Panca

---

[5] Jimly Asshiddiqie, (2010), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta hlm. 31.

[6] Ibid, hlm. 33

Astawa (Unpad), Prof. Dr. Abdulrazak (Unhas), Prof. Dr. Amzulian Rivai (Unsri), Dr. Wacipto Setiadi, Dr. Zen Zanibar, Dr. Zainal Arifin Hoesein, Dr. Margaritto Kamis, Dr. Beny K. Harman, Dr. Deny Indrayana, Dr. Erliyana, dan lain sebagainya.

Sebelum kemerdekaan, studi hukum tata negara Indonesia sudah berkembang secara tersendiri dikembangkan oleh para sarjana Belanda dengan nama yang dikaitkan dengan "*Nerderlands Indie"* ada Hindia Beland. Misalnya J.J. Schrieke menulis buku *Inleiding in het staatsrech van Nederlans Indie".* (Pengantar Hukum Tata Negara Hindia Belanda). Hukum Tata Negara Hindia Belanda itu bukanlah Hukum Tata Negara Indonesia, melainkan Hukum Tata Negara Belanda di Indonesia, yang berakhir riwayatnya sejak Republik Indonesia terbentuk sebagai negara merdeka dan berdaulat.[7]

F. Lapangan Praktik Hukum Tata Negara

Lahan praktik bagi ilmu hukum tata negara, dapat dikatakan cukup luas, banyak dan terbuka, Menurut **Jimly Asshiddiqie** bidang-bidang yang terkait dengan hukum tata negara, termasuk hukum administrasi negara, mencakup kegiatan-kegiatan:

1) Legislasi dan pembentukan peraturan perundang-undangan;
2) Administrasi yang berkenaan dengan kegiatan pengelolaan informasi dan penyebarluasan informasi hukum-hukum;
3) Pendidikan hukum dan pembinaan profesi hukum;

[7] Jimly Asshiddiqie, (2010), Ibid. hlm. 31

4) Penyelenggaraan hukum atau pelaksanaan dalam arti penerapan hukum oleh pelaksana yang ditentukan oleh hukum tersebut;
5) Aspek hukum kegiatan penyelenggaraan administrasi pemerintahan negara;
6) Kegiatan penegakan hukum yang dimulai dari penyidikan dan penuntutan hukum;
7) Penyelenggaraan peradilan sampai ke pengambilan putusan hakim yang bersifat tetap;
8) Pelaksanaan putusan pengadilan dan pemasyarakatan terpidana;
9) Pendidikan dan pembinaan kesadaran hukum masyarakat.[8]

Kemudian secara praktis (*emperis*) impelementasi dari kegiatan-kegiatan tersebut di atas menjadi tugas pokok dan fungsi dari belbagai lembaga, institusi formal dan non-formal yang ada di dalam tatanan kehidupan bermasyarakat dan berbangsa, baik dalam level regional, nasional dan global. Secara fungsi apakah dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudukatif atau eksaminatif. Dan juga pada lembaga-lembaga sosial yang dibentuk oleh masyarakat secara mandiri, seperti organisasi lembaga swadaya masyarakat, yayasan, forum-forum dan lain sebagainya.

o000o

[8] Ibid, hlm. 46.

BAB II

KAJIAN HUKUM TATA NEGARA

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Pengertian Hukum Tata Negara

1. Istilah Hukum Tata Negara

Para ahli hukum memberikan definisi yang berbeda terhadap Hukum Tata Negara, bahkan diantaranya ada yang membedakan cara penulisan tentang kata "**tata negara**" (dua kata). Ada juga di antara para ahli hukum ada yang menyatukan kata **tata negara** menjadi satu kata yakni "**Tatanegara"**. Misalnya Wirjono Projodikoro dalam bukunya *Asas-Asas Hukum Tatanegara di Indonesia* (1977) dan Sri Soemantri dalam bukunya *Perbandingan Hukum Tata Negara* (1971). Berbeda dengan Syahran Basrah dalam bukunya *Hukum Tata Negara Perbandingan* (1976), M. Solly Lubis dalam bukunya Asas Hukum Tata Negara (1978) menulisnya dalam dua kata yakni *Tata Negara*.[1] Namun lebih banyak para ahli hukum di Indonesia dalam bukunya penulisan tata negara ditulis secara terpisah (dua kata) seperti Jimly Asshidddiqie, Mahfudh MD, Kusnardi Moh dan Harmaily Ibrahim, dan lain-lain.

Secara khusus istilah Hukum Tata Negara merupakan adaptasi terjemahan dan istilah yang digunakan untuk nama lapangan ilmu hukum ini yang telah lama berkembang dan mempengaruhi pola pemikiran

[1]Jimly Asshiddiqie, (2007) *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta. hlm. 13

akademik di Indonesia. Studi literatur menunjukkan bahwa istilah Hukum Tata Negara merupakan terjemahan dari istilah bahasa Belanda *Staatsreecht* atau Hukum Negara (*State law*). Istilah ini memiliki dua pengertian dalam arti luas dan dalam arti sempit *staatsreecht in ruimee zin* (HTN dalam arti luas) dan *staatsreecht in engere zin* (HTN dalam arti sempit). HTN dalam arti luas atau hukum negara termasuk di dalamnya Hukum Administrasi Negara (HAN) atau Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) atau Hukum Tata Pemerintahan (*Administratif recht)*. Sedangkan HTN dalam arti sempit meliputi HTN itu sendiri, yaitu hukum tata negara suatu negara tertentu yang berlaku pada waktu tertentu (HTN positif dari suatu negara).[2]

Istilah Hukum Tata Negara sendiri dapat dianggap identik dengan pengertian Hukum Tata Negara dengan Hukum Konstitusi yang merupakan terjemahan langsung dari istilah bahasa Inggris *Constitutional Law* (Hukum Konstitusi), *Droit Constitutionelle (*Perancis), *Diritto Constitutionale (Italia)*, *s*edangkan di Jerman untuk istilah hukum tata negara disebut mempergunakan istilah *Verfassungsrecht* dan *Verwaltungsrecht* untuk istilah hukum administrasi negara).[3] Mengamati istilah-istilah yang ada dalam Hukum Tata Negara (*Staatsreecht*, *Constitutional Law*, *Droit Constitutionelle* dan *Diritto Constitutionale)*, adalah suatu hal yang dianggap memiliki kesamaan (tidak berbeda) alias hanya terjemahan belaka dari istilah Hukum Tata Negara, sebab keduanya memiliki objek kajian

---

[2]Titik Triwulan Tutik, (2010), *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Pranada Media Group, Jakarta. hlm. 21.

[3]Moh. Kusnardi dan Haimaily Ibrahim, (1983) *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 22

hukum tata negara disamping negara sebagai objek kajiannya terdapat unsur konstitusinya yang lebih menonjol.

Namun di antara para ahli hukum, ada pula yang berusaha membedakan kedua istilah ini dengan perpandangan bahwa Istilah Hukum Tata Negara itu lebih luas cakupan pengertiannya dari istilah Hukum Konstitusi. Hukum Konstitusi terkadang dianggap lebih sempit karena hanya membahas hukum dalam perspektif teks undang-undang dasar, sedangkan Hukum Tata Negara tidak hanya terbatas pada undang-undang dasar. Pembedaan ini sebenarnya terjadi karena kesalahan dalam mengartikan konstitusi (*verfassung*) itu sendiri yang seakan-akan diidentikan dengan undang-undang dasar (*gerundgesetz*). Karena kekeliruan tersebut Hukum Konstitusi dipahami lebih sempit daripada Hukum Tata Negara.[4]

Melihat adanya perbedaan pandangan dalam penyebutan istilah Hukum Tata Negara, dalam konteks studi ilmu hukum di Indonesia, sangat tepat dengan sebutan istilah Hukum Tata Negara dibanding dengan istilah Hukum Konstitusi. Hal ini sependapat dengan pendapat ahli hukum tata negara Indonesia Jimly Asshidddiqie,[5] bahwa untuk menterjemahkan istilah *Constitutional Law* sebagai suatu cabang ilmu hukum menjadi Hukum Konstitusional adalah kurang lazim, sehingga sebaiknya kita tetap

---

[4] Jimly Asshidddiqie, (2006), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* , Sekretariat Jenderal Kepanitraan, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 18.

[5] Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta., hlm. 7.

menggunakan istilah yang sudah baku, yaitu Hukum Tata Negara, bukan dengan istilah Hukum Konstitusi ataupun Hukum Konstitusional.

Jadi kesimpulannya bahwa istilah perkataan "*Hukum Tata Negara*" berasal dari tiga kata yakni "*Hukum*", "*Tata*", "*Negara*", yang di dalamnya dibahas mengenai urusan penataan negara. Makna dari kata "Hukum" itu sendiri dapat disimpulkan dari berbagai definisi yang dikemukan oleh para ahli, bahwa pengertian Hukum adalah segala peraturan yang berlaku dalam masyarakat yang berisi perintah dan larangan dan apabila suatu aturan yang dilanggar akan mendapatkan sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.[6] Kemudian kata "Tata" yang terkait dengan kata **Tertib** adalah *Order* yang biasa juga diterjemahkan sebagai Tata Tertib. **Tata** dalam kamus umum bahasa Indonesia diartikan aturan, system dan susunan, sedangkan tertib mempunyai arti peraturan. Jadi tata tertib secara etimology adalah sistem atau susunan peraturan yang harus ditaati atau di patuhi. Kemudian istilah kata "**Negara**" sebagaimana yang dikemukakan Sri Sumantri[7] : Negara adalah organisasi kekuasaan, oleh karenanya dalam setiap organisasi yang bernama negara kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kehendaknya kepada siapapun juga bertempat tinggal di dalam wilayah kekuasaannya. Sedangkan kata **Tata Negara** dimaknai sebagai sebuah sistem penataan negara yang berisi ketentuan mengenai struktur kenegaraan dan substansi norma kenegaraan. Dengan kata lain ilmu hukum tata negara (HTN)

---

[6]Nuruddin, (2015) *Pengantar Ilmu Hukum, cet. 1.* Mataram, Institut Agama Islam Negeri Mataram, hlm. 20.

[7]Bewa Ragawino, (2007), *Hukum Tata Negara*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 4

merupakan cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antar struktur-struktur organ atau struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antar struktur negara, serta mekanisme antara struktur negara dengan warga negara.

2. Definisi Hukum Tata Negara

Pengertian Hukum Tata Negara telah banyak para ahli hukum baik Barat maupun sarjana hukum Indonesia memberikan definisi, di antaranya Christian van Vollenhoven, Paul Scholten, Van den Pot, J.H.A Logemann, Van Apeldoorn, Wade and Philips, R. Kranenburg, Uthrecht, dan lain-lain. Sedangkan dari ahli hukum Indonesia yang populer perlu kita pelajari untuk memperoleh pemahaman yang lebih kontekstual dengan kondisi sosial budaya dan sistem politik negara Indonesia baik dalam kondisi sebelum dan setelah era reformasi (1998) dan amandemen UUD 1945, antara lain misalnya: Kusumadi Pudjosejowo, M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, R.G. Kartasapoetra, Jimly Asshiddiqie, dan lain-lain.

Secara lebih lengkap dan detail akan diuraikan pendapat di antara para ahli hukum, dalam memberikan definisi Hukum Tata Negara. Melihat definisi yang diberikan oleh para ahli terdapat perbedaan pendapat, hal ini disebabkan oleh faktor perbedaan pandangan di antara para ahli hukum, faktor lingkungan dan sistem hukum yang mereka anut di negara masing-masing. Ada juga para ahli hukum[8] memandang bahwa setidaknya ada

[8] Lihat : penjelasan Titik Tri Wulan Tutik (*(2010))* dalam bukunya *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* penerbit: Pranada Media Group, Jakarta, hlm. 23

beberapa dasar yang menjadi landasan pijak dalam mendefinisikan hukum tata negara, antara lain: berdasarkan ruang lingkup, hubungan antar objek kajian dan pada fungsi dari objek kajian itu. Berikut definisi-definisi Hukum Tata Negara menurut beberapa ahli.

1. L.J Van Apeldoorn

L.J Van Apeldoorn mengunakan istilah hukum tata negara dengan istilah hukum negara. hukum negara dipakai dalam arti luas dan arti sempit, hukum negara dalam arti luas meliputi hukum administrasi sedangkan hukum negara dalam arti sempit menunjukan orangorang yang memegang kekuasaan pemerintah dan batas-batas kekuasaanya. Untuk membedakan dari hukum adminstratif, hukum negara disebut juga hukum konstitusionil (droit constitutionel, verfassungsreht) karena ia mengatur konstitusi atau tatanan negara.[9]

2. Cornelis Van Vollenhoven

Menurut Cornelis Van Vollenhoven**,** bahwa Hukum Tata Negara adalah rangkaian peraturan-peraturan hukum, yang mendirikan badan-badan sebagai alat (orgaan) suatu negara dengan memberikan wewenang-wewenang kepada badan-badan itu dan yang membagi bagi pekerjaan Pemerintah kepada banyak alat-alat negara baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya.[10]

---

[9] Jimly, op. cit hlm. 34

[10] Wirjono Prodjodikoro, (1981) *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2, Bandung: PT Eresco, hlm. 2.

3. J.H.A. Logemann

J.H.A. Logemann memberikan pengertian Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. negara adalah organisasi jabatan-jabatan, termasuk pengertian inti hukum tata negara adalah jabatan. Jabatan muncul sebagai pribadi, jabatan adalah pribadi yang khas bagi hukum tata negara. Logeman mendeinisikan jabatan sebagai sebuah lingkungan kerja yang awet dan digaris batasi dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka secara pribadi, dalam sifat perbuatan-perbuatan, oleh karena itu hal ini harus dinyatakan dengan jelas.[11]

4. Paul Scholten (Belanda)

Menurut Paul Scholten dalam bukunya "*Staatrecht Algement Deel*" mendefiniskan bahwa hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara atau organisasi dari suatu negara.[12]

5. M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim

M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim memberi simpulan, bahwa Hukum Tata Negara adalah: "Sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar alat

---

[11]Dian Aries Mujiburohman, (2017) *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Pres, Yogyakarta, hlm 9.

[12] Titik Triwulan Tutik, (2010), op. Cit hlm. 23

perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya.[13]

6. Kusumadi Pudjosewojo

Kusumadi Pudjosewojo mendefinisikan Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara (kesatuan atau federal), dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), yang menunjukan masyarakat Hukum yang atasan maupunyang bawahan, beserta tingkatantingkatannya (hierarki), yang selanjutnya mengesahkan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukan alat-alat perlengkapan (yang memegang kekuasaan penguasa) dari masyarakat hukum itu, beserta susunan (terdiri dari seorang atau sejumlah orang), wewenang, tingkatan imbang dari dan antara alat perlengkapan itu.[14]

7. R.G. Kartasapoetra

R.G. Kartasapoetra, mengemukakan bahwa Hukum Tata Negara adalah: "Sebagai sekumpulan hukum yang mengatur tentang keorganisasian suatu negara, atau tentang hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis koordinasi vertikal dan horizontal, tentang kedudukan warga negara pada negara itu beserta hak-hak asasinya.

8. E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni

---

[13]Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, (1988), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta: hlm. 29.

[14] Titik Triwulan Tutik, (2010), op. Cet.1. hlam 25.

E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni memberikan definisi secara lebih rinci bahwa hukum tata negara dapat diberikan pengertian sebagai hukum yang mengatur tentang organisasi negara yang meliputi tujuannya, wilayahnya, bentuk negaranya, bentuk dan sistem pemerintahannya, alat-alat perlengkapan negara yang diperlukan beserta cara pembentukannya, fungsi, tugas dan wewenang masing-masing dan hubungan antara alat perlengkapan negara tersebut dengan warganegaranya atau rakyatnya.[15]

9. Jimly Asshiddiqie

Menurut Jimly Asshiddiqie pengertian hukum tata negara adalah cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip dan normanorma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktek kenegaraan berkenaan dengan (i). Konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara, (ii). Institusi-institusi kekuasaan negara berserta fungsi-fungsinya, (iii). Mekanisme hubungan antara institusi itu, serta (iv). Prinsip-prinsip hubungan antar institusi kekuasaan negara dengan warga negara.

10. Mohammad Mahfud MD

Sedangkan Mohammad Mahfud MD memberikan secara

[15] E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni, (2015), *Politik Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 86

ringkas, pengertian hukum tata negara adalah peraturan tingkah laku mengenai hubungan antara individu dengan negaranya.[16]

Dari berbagai pendapat yang beragam itu kita dapat mengetahui kesimpulan bahwa hukum tata negara sebenarnya:

a. Hukum tata negara itu adalah ilmu yang termasuk salah satu cabang ilmu hukum, yaitu hukum kenegaraan yang berada diranah hukum publik;
b. Definisi hukum tata negara telah dikembangkan oleh para ahli sehingga tidak hanya mencakup kajian mengenai organ negara, fungsi dan mekanisme hubungan antar organ negara itu, tetapi mencakup pula persoalan-persoalan yang terkait dengan mekanisme hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara;
c. Hukum tata negara tidak hanya merupakan ***Recht*** atau hukum dan apalagi hanya sebagai ***Wet*** atau norma hukum tertulis, tetapi juga adalah ***Lehre*** **atau** teori, sehingga pengertiannya mencakup apa yang disebut sebagai ***verfassungslehre*** (hukum konstitusi) dan sekaligus ***verfassungslehre*** (teori konstitutsi);
d. Hukum tata negara dalam arti luas mencakup baik hukum yang mempelajari negara dalam keadaan diam (***staat in rust***) maupun yang mempelajari negara dalam keadaan bergerak (***staat in beweging***).[17]

[16] Moh Mahfud MD, (2001) *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Cet ke-2 ,Yogyakarta: Rineka Cipta, hlm. 64.

[17] Jimly Asshiddiqie, (2006) *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, jilid I* , Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 33.

Dengan demikian, atas dasar beberapa definisi yang dikemukan oleh para ahli tersebut di atas secara peraktis penulis dapat disimpulkan bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur mengenai organisasi negara, lembaga-lembaga negara, kekuasaannya negara, hubungannya antar lembaga, cara pengangkatan jabatan negara, hak asasi manusia, dan hubungan negara dengan warga negaranya.

Selanjutnya setelah membahas dan mempelajari beberapa pengertian hukum tata negara di atas, akan menjadi dasar dalam membahas identifikasi objek, ruang lingkup, fungsi dan hubungan (*interrelasi*) hukum tata negara dengan bidang ilmu lainnya.

B. Objek Kajian Hukum Tata Negara

Berdasarkan pada pengertian Hukum Tata Negara seperti tersebut di atas, dapat diketahui bahwa objek kajian Hukum Tata Negara adalah **Negara**, yaitu negara dalam arti konkret negara tertentu atau negara yang terikat oleh kurun waktu dan tempat, misalnya; Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara yang memiliki kedaulatan wilayah, pemerintahan pada tiga fungsi legislatif, eksekutif, yudikatif dan dapat menjamin hak-hak setiap warganegaranya.

Adapula di antara para ahli hukum Djokoseotomo (1982) memasukkan pula faktor **Konstitusi** sebagai objek kajian yang pokok. Konstitusi yang dijadikan objek kajian itu dapat mencakup tiga pengertian yaitu:

a. *Constitutie in materiele zin* yang dikualifikasikan karena isinya, misalnya berisi jaminan hak asasi, bentuk negara, dan fungsi-funsgsi pemerintahan, dan sebagainya; Constitutie in formele zin yang dikualifikasi karena pembuatnya, misalnya MPR; atau
b. Konstitusi dalam arti naskah *Groundwet* sebagai geschreven document, misalnya harus diterbitkan dalam lembaran Negara, supaya dapat menjadi alat bukti dan menjamin stabilitas satu kesatuan sistem rujukan.[18]

Dengan demikian yang menjadi objek kajian ilmu hukum tata negara adalah:

1) **Negara**. Dimana negara sebagai objek kajiannya, dalam hukum tata negara membahas semua aspek hukum yang berkaitan dengan negara;
2) **Konstitusi**, baik dalam arti materiel (isinya), formil (pembuat), administratif, ataupun tekstual (Naskah). Dalam mempelajari hukum tata negara unsur utama yang harus pelajari adalah konstitusi artinya dengan melihat konstitusi maka akan diketahui hukum tata negara suatu negara.

C. Ruang Lingkup Kajian Hukum Tata Negara

Makna dari ruang lingkup disini adalah penjelasan tentang batasan sebuah subjek yang terdapat di sebuah masalah. Bila diartikan secara luas ruang lingkup adalah batasan. Batasan yang dimaksud dalam ruang lingkup bisa berupa faktor yang diteliti seperti materi, tempat, waktu dan sebagainya.

---

[18] Jimly Asshiddiqie, Ibid, hlm. 35.

Sementara makna dalam arti sempit ruang lingkup berarti adalah suatu hal atau materi. Sedangkan pada arti yang khusus, ruang lingkup merupakan sebuah metode untuk pembatasan ilmu yang dikaji.

Dengan demikian, ruang lingkup merupakan alat agar setiap penelitian atau apapun yang akan dibahas bisa sesuai jalur dan lebih fokus sehingga setiap subyek yang diteliti bisa efektif dalam meraih tujuan yang diinginkan. Ini bisa berlaku di bidang apa saja termasuk meraih tujuan dalam hidup.[19]

Dalam kaitan dengan ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara, khususnya dalam kontek di Indonesia, para ahli hukum mengklasifikannya secara beragam.

1. Ahmad Sukardja

Menurut Ahmad Sukardja, mengklasifikasikan ruang lingkup hukum tata negara meliputi 4 (empat) objek kajian, yaitu sebagai berikut:

a) konstitusi sebagai hukum dasar beserta pelbagai aspek mengenai perkembangnya dalam sejarah kenegaraan yang bersangkutan, proses pembentukan dan perubahannya, kekuatan mengikatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, cakupan subtansi maupun muatan isinya sebagai dasar yang tertulis,

b) pola-pola dasar ketatanegaraan yang dianut dan dijadikan acuan bagi pengorganisasian institusi, pembentukan dan

---

[19] https://www.tripven.com/ruang-lingkup/, dikutip, 21 Agustus 2021.

penyelenggaraan organisasi negara dalam menjalankan fungsi-fungsinya pemerintahan dan pembangunan,

c) struktur kelembagaan negara dan mekanisme hubungan antar organ kelembagaan negara, baik secara vertikal maupun horizontal dan diagonal,

d) prinsip-prinsip kewarganegaraan dan hubungan antara negara dengan warganegara berserta hak-hak dan kewajiban asasi manusia, bentuk-bentuk dan prosedur pengambilan putusan hukum serta mekanisme perlawanan terhadap keputusan hukum.[20]

2. Usep Ranawidjaja

Sedangkan menurut Usep Ranawidjaja, bahwa ada empat hal pokok ruang lingkup Hukum Tata Negara yaitu struktur umum organisasi negara, badan-badan ketatanegaraan, pengaturan kehidupan politik rakyat, dan sejarah perkembangan ketatanegaraan suatu negara, yang dijabarkan, yaitu:[21]

a) Struktur umum dari organisasi negara yang terdiri dari bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, corak pemerintahan (diktator atau demokrasi), sistem pemencaran kekuasaan negara (*desentralisasi*), garis-garis besar tentang organisasi pelaksana (perundang-undangan, pemerintahan, peradilan), wilayah negara, hubungan antara negara dengan rakyat, cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan (hak politiknya),

[20] Dian Aries Mujiburohman, (2017) *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 36

[21] Usep Ranawijaya, (1983), *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta: hlm. 13-14.

dasar negara, ciri-ciri lahir dari kepribadian negara Republik Indonesia (lagu kebangsaan, bahasa nasional, lambang, bendera dan sebagainya).

b) Badan-badan ketatanegaraan yang memunyai kedudukan di dalam organisasi negara. Mengenai hal ini, penyelidikan mencakup cara pembentukan, susunannya, tugas dan wewenangnya, cara bekerjanya masing-masing, hubungannya satu dengan yang lain, dan masa jabatannya.

c) Pengaturan kehidupan politik rakyat. Substansi ini mencakup partai politik, hubungan antara kekuatan-kekuatan politik dengan badanbadan negara, kekuatan politik dan pemilihan umum, arti dan kedudukan golongan kepentingan dan golongan penekan, pencerminan pendapat, dan cara kerja sama antar kekuatan-kekuatan politik (koalisi, oposisi, kerja sama atas dasar kerukunan).

d) Sejarah perkembangan ketatanegaraan sebagai latar belakang dari keadaan yang berlaku.

3. Padmo Wahjono

Menurut Padmo Wahjono**,** identifikasikan ada 16 masalah pokok ketatanegaraan sebagai ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara yang terdapat di dalam UUD 1945, yaitu:

1. pembentukan lembaga negara,
2. pembentukan UUD dan GBHN,
3. kepemimpinan nasional,
4. fungsi legislatif,

5. fungsi eksekutif,
6. fungsi yudikatif,
7. fungsi kepenasehatan,
8. fungsi pengaturan keuangan negara,
9. fungsi pemeriksaan keuangan negara,
10. fungsi kepolisian,
11. fungsi hubungan luar negeri,
12. masalah hak asasi manusia,
13. kewarganegaraan,
14. otonomi daerah,
15. kelembagaan negara dan;
16. wawasan nusantara.

Hal di atas menunjukkan adanya perbedaan perspektif dalam melakukan kajian terhadap masalah Hukum Tata Negara, dan hal itu bersifat situasional dan kondisional, yang mengekspresikan adanya kesulitan dalam menentukan batasan yang tegas mengenai ruang lingkup Hukum Tata Negara. Hal itu sangat disadari oleh Padmo Wahjono yang mengatakan bahwa sulit untuk menentukan materi Hukum Tata Negara sebab banyak hal yang belum membaku sebagai "tata negara" karena masalah ketatanegaraan Indonesia masih dalam proses perkembangan.[22]

[22] I Gede Yusa, dkk (2016), *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang. Hal. 32

D. Metode dan Penafsiran Hukum Tata Negara

1. Metode dalam Hukum Tata Negara

Metode adalah cara teratur yang digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan agar tercapai sesuai dengan yang dikehendaki; cara kerja yang bersistem untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan.[23] Djokosoetono mengatakan bahwa metode memunyai empat arti yaitu metode dalam arti ilmu pengetahuan, dalam arti sebagai cara bekerja, dalam arti pendekatan dan dalam arti tujuan. Para penulis Hukum Tata Negara menggunakan metode dalam arti cara bekerja dan pendekatan.[24]

Usep Ranawijaya juga menggunakan metode dalam arti pendekatan. Dikatakan bahwa Hukum Tata Negara tidak dapat dimengerti dengan hanya semata-mata melihat dan mempelajari bentuk-bentuk perumusan kaidah hukum yang dapat diketahui dari hasil perundang-undangan, kebiasaan, yurisprudensi dan penemuan ilmu pengetahuan, melainkan juga harus mendekati persoalan Hukum Tata Negara dari segi sejarah, kenyataan-kenyataan yang terdapat dalam masyarakat dan perbandingan dengan tertib hukum negara-negara lainnya.[25]

Ada beberapa metode yang dipergunakan oleh para ahli hukum dalam melakukan pengkajian terhadap ilmu hukum tata negara:

---

[23] https://www.maxmanroe.com/vid/umum/pengertian-metode.html, dikutip. 21 Juni 2021.

[24] I Gede Yusa, op.cit. Cit, hlm. 13.

[25] Ibid, hlm. 14.

a. Metode yuridis dogmatis

Usaha pertama yang secara sadar untuk mengadakan suatu metode tertentu dilakukan oleh Paul Laband dari aliran Deutsche Publizisten Schule (Mazab Hukum Publik Jerman). Dalam bukunya yang berjudul "*Das Staatsrecht des Deutzen Reiches*", diintrodusir metode yuridis dogmatis (1876-1882). Menurut metode yuridis dogmatis, pengkajian masalah Hukum Tata Negara dilakukan dengan memahami berbagai peraturan ketatanegaraan, mulai dari Undang-Undang Dasar hingga peraturan perundang Hukum Tata Negara undangan yang terendah. Jika suatu persoalan tidak ada pengaturannya dalam peraturan-peraturan ketatanegaraan tersebut, maka hal tersebut bukan masalah Hukum Tata Negara. Metode yuridis dogmatis dalam kenyataannya tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan. Kekurangan metode ini ditunjukkan oleh Struycken, yang mengatakan bahwa Hukum Tata Negara tidak cukup hanya menyelidiki Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. Di luar itu, masih terdapat berbagai peraturan Hukum Tata Negara lainnya, yang walaupun tidak tertulis, namun memunyai kekuatan hukum sama dengan UUD, misalnya conventions (kebiasaan ketatanegaraan atau kelaziman ketatanegaraan atau konvensi ketatanegaraan). Kelemahan metode yuridis dogmatis juga ditunjukkan oleh Thoma dari aliran Sociological Jurisprudence dalam bukunya "*Handbuch des Deutzen Staatsrecht*.

b. Metode historis yuridis

Menurut Thomas, dengan metode historis yuridis pemahaman terhadap masalah Hukum Tata Negara tidak cukup dengan memahami

lembaga-lembaga ketatanegaraan yang terdapat di dalam peraturan-peraturan ketatanegaraan melainkan juga harus memahami aspek sosiologis dan politis yang menjadi latar belakang perkembangan lembaga-lembaga ketatanegaraan tersebut. Tetapi, menurut *van der Pot* dalam bukunya "*Handboek van Nederland Staatsrecht*", metode historis yuridis menyebabkan penyelidik bersifat subyektif dan tidak dapat mengungkapkan latar belakang yang sebenarnya dari masalah yang dikaji.

c. **Metode historis sistematis *(historische systematische methode)***

Metode historis sistematis (*historische systematische methode)* yang dikembangkan oleh S.W. Couwenberg dalam bukunya *Modern Constitutioneelrecht Emancipate van de Mens.* Dengan metode ini, permasalahan didekati dari sudut historis dan dianalisa secara sistematis untuk mendapatkan pengertian yang tepat, baik mengenai teori maupun peraturan ketatanegaraan. Hal itu hanya dapat dipahami secara tepat berdasarkan kondisi-kondisi historis yang melahirkannya. Setiap konsep maupun ide, betapapun abstraknya, terikat pada situasi tertentu. Oleh karena itu, pemahamannya secara tepat tidak dapat dilepaskan dari situasi yang melahirkannya.

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa metode historis sistematis menggantikan metode historis yuridis yang sudah ditinggalkan oleh negara asalnya. Sebab, metode ini hanya berorientasi pada masa lampau dan hanya menerima apa adanya saja serta tidak mengadakan analisa lebih lanjut terhadap masalah yang ditelaahnya. Sedangkan, metode historis sistematis dengan tajam mengadakan

analisa dan penilaian terhadap suatu masalah dan berusaha mencari relevansi masalah tersebut terhadap perkembangan ketatanegaraan. Dengan demikian, metode ini berorientasi pada masa lampau, masa sekarang dan masa depan. Satu contoh yang dikemukakan ialah mengenai pemahaman terhadap Dekrit presiden 5 Juli 1959.

d. Metode yuridis historis sosiologis atau yuridis historis fungsional

Di negara Republik Indonesia, dikembangkan suatu metode Hukum Tata Negara, yaitu metode yuridis historis sosiologis atau yuridis historis fungsional oleh Djokosoetono. Willy Voll menegaskan bahwa metode ini memenuhi syarat ilmu pengetahuan modern dan dapat memberikan kejelasan yang tepat tentang negara modern. Di samping itu, dengan metode yuridis historis fungsional dapat diketahui adanya wewenang khusus atau fungsi khusus dari presiden. Dicontohkannya mengenai pembentukan Komando Operasional Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (KOPKAMTIB). Sementara itu, Sri Soemantri dalam bukunya "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi" menggunakan pendekatan historik-yuridikkomparatif dan analitik dalam melakukan penelitian dan pembahasan terhadap "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Undang-Undang Dasar 1945.[26]

[26] Ibid, hal. 45

e. Metode pendekatan Filosofis

Metode pendekatan Filosofis, yaitu pendekatan yang berdasarkan pada pandangan hidup bangsa. Misalnya di Indonesia kajian hukum dalam masyarakat harus bersumber pada falsafat bangsa yaitu Pancasila.[27]

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa pada awalnya kajian-kajian dalam Hukum Tata Negara dilakukan secara dogmatis yakni dilakukan hanya terhadap ketentuan-ketentuan konstitusi secara tekstual. Kemudian, kajian secara dogmatis tersebut ditinggalkan, melainkan dilakukan eksplanasi analisis mengenai studi Hukum Tata Negara dengan menggunakan pendekatan historis, sosial, politik, komparatif, filosofis, dan bahkan pendekatan ekonomi.

2. Penafsiran dalam Hukum Tata Negara

Penafsiran hukum (interpretasi) adalah sebuah pendekatan pada penemuan **hukum** dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya. Sebaliknya dapat terjadi juga hakim harus memeriksa dan mengadili perkara yang tidak ada peraturannya yang khusus.[28]

---

[27]Titik Triwulan Tutik, Op. Cit, hlm. 27.

[28] https://www.google.com/search?q=pengertian+penafsiran+hukum&rlz=1C1JZAP_id, dikutip. 21 Juni 2021.

Penafsiran (interpretasi) merupakan salah satu langkah dalam penerapan hukum, yang dimaksudkan untuk menentukan makna yang tepat bagi suatu peraturan perundang-undangan. Dalam studi ilmu hukum adanya penafsiran tidak dapat dihindari. Hal itu berkaitan dengan adanya kata-kata di dalam peraturan perundang-undangan yang menimbulkan arti ganda dan ketidakpastian hukum. Di samping itu, juga karena ide dan semangat yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan ketika peraturan perundang-undangan itu dibentuk dapat mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan waktu dan situasi sebagai akibat dari tuntutan perkembangan masyarakat.

Dalam studi Hukum Tata Negara, kebutuhan untuk mengadakan penafsiran itu timbul karena naskah konstitusi (UUD 1945) tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan untuk menata kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan. Apalagi setelah konstitusi itu mengalami perjalanan waktu cukup lama sejak dirumuskan, berbagai peristiwa kenegaraan terjadi dan timbul perkembangan politik dan sosial yang semakin kompleks, yang mungkin belum diprediksikan pada waktu konstitusi itu disusun. Oleh karena itu, di dalam Hukum Tata Negara, mutlak diperlukan penafsiran. Namun demikian, hal itu dilakukan dengan menggunakan metode dan teknik-teknik tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan ilmiah, sehingga usaha untuk menegakkan konstitusi sesuai dengan tuntutan perkembangan sosial-politik yang ada, tetapi tetap sesuai dengan semangat rumusan konstitusi yang lazim digunakan sebagai pegangan normatif dalam menata kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Di samping itu, aspek otoritatif juga harus

jelas, sehingga penafsiran tidak dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan memiliki legitimasi konstitusional.

Dalam Hukum Tata Negara, selain menggunakan metode penafsiran yang sudah umum dikenal di dalam ilmu hukum, dalam penafsiran konstitusi digunakan metode penafsiran kontemporer yang digandengkan dengan metode penafsiran historis. Dalam kaitannya dengan penafsiran konstitusi, dalam Hukum Tata Negara Amerika (*Constitutional Law*), kebanyakan teori mewarnai mengenai dasar pembenar *Supreme Court* untuk menafsirkan konstitusi. Menurut Robert A. Burt, ada empat mazhab yang memberikan pandangan berbeda dalam menentukan titik tolak hakim menafsirkan konstitusi.[29]

a. Mazhab Originalis (*The Originalists*) yang berpendapat bahwa maksud yang sesungguhnya dari pembentuk konstitusi yang dapat dibenarkan sebagai dasar melakukan penafsiran terhadap konstitusi.
b. Mazhab Interpretasionis (*The Interpretationists*) bahwa sulit dan bahkan mungkin tidak dapat diketahui maksud dari pembentuk konstitusi. Oleh karena itu, hakim dalam melakukan interpretasi berdasarkan pada nilai-nilai fundamental (*fundamental values*) yang terdapat dalam kebudayaan Amerika seperti kebajikan, moralitas, kebenaran, dan integritas.
c. Mazhab Prosessis (*The Process School*) berpandangan bahwa fundamental values itu tidak tepat dijadikan dasar untuk menyatakan hukum tidak berlaku. Tetapi, hanya jaminan yang cukup terbuka bagi

[29] I Gede Yusa, dkk, op. cit, hlm. 18.

semua pesaing untuk mempengaruhi lembaga-lembaga politik yang merupakan legitimasi uji yudisial (judicial review).

Sedangkan menurut **Jimly Asshiddiqie** dengan mengacu pada pandangan John Hart Ely mengatakan bahwa berbagai pendapat yang berkembang mengenai penafsiran konstitusi itu pada pokoknya dapat dibagi ke dalam dua kelompok besar, yaitu *pertama*, kelompok originalist atau foundationalist yang konservatif; dan *kedua*, kelompok kontektualisme nilai-nilai dasar yang mengutamakan upaya menemukan nilai-nilai dasar yang melandasi perumusan suatu konstitusi.

Kelompok pertama mengandalkan pada kekuatan bahasa atau bahkan cenderung menafsirkan konstitusi secara letterlijk atau harfiah dalam memahami teks konstitusi. Kelompok kedua merupakan kebalikan dari kelompok pertama, yang lebih mengutamakan pada nilai-nilai fundamental yang terkandung di dalam teks konstitusi dengan mengaitkan dengan moralitas konvensional sekarang, bukan pada bunyi teks yang tertulis dari konstitusi. Harry Wellington yang menganut pandangan ini menekankan bahwa dalam melakukan penafsiran terhadap teks konstitusi haruslah berdasarkan pada standar moralitas yang secara konvensional berlaku ketika konstitusi dirumuskan. Dalam menyelesaikan setiap kasus hukum, pengadilan harus berdasarkan pada pandangan moral tertentu sehingga putusannya akan dilandasi oleh prinsip-prinsip yang umum bentuknya dan universal penerapannya.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa John Hart Ely-lah sebenarnya yang berhasil menemukan pemecahan terhadap

kesimpangsiuran ilmiah dalam teori mengenai penafsiran konstitusi Indonesia, selain uji yudisial dikenal pula adanya uji legislatif (*legislative review*), seperti ditentukan di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/ 2000 (selanjutnya disebut: Tap MPR No. III/MPR/2000) tentang “Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan”. Uji yudisial merupakan suatu cara untuk melakukan pengujian yang dilakukan oleh pengadilan (hakim) terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Itu merupakan penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara. Di dalam UUD 1945, ditentukan ada dua badan pelaksana kekuasaan kehakiman yang memiliki wewenang itu, yakni Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), namun dengan kewenangan yang berbeda. Makhamah Agung berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang (UU) terhadap Undang-undang (UU). Pengaturan kewenangan Makhamah Agung itu terdapat pula di dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000, UndangUndang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-undang. Menurut pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang “Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002", maka Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dinyatakan tetap berlaku hingga terbentuknya Undang-Undang yang dimaksudkan oleh pasal 22A UUD 1945. 38 Pasal

24A ayat (1) UUD 1945, pasal 5 ayat (2) Tap MPR No. III/MPR/2000, pasal 11 ayat (2) huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004, pasal 31 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 serta Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. [30]

Sedangkan, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi merupakan badan peradilan tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final. Uji legislatif merupakan pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh parlemen (legislatif), bukan oleh hakim. Dalam UUD 1945, wewenang itu dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). Setiap Perpu yang ditetapkan oleh Presiden harus diajukan ke DPR untuk dilakukan uji legislatif, sehingga DPR akan memutuskan disetujui atau ditolak terhadap Perpu itu. Di samping itu, ada pula uji legislatif yang dilakukan oleh MPR. Namun, wewenang itu tidak ditentukan di dalam UUD 1945, melainkan di dalam pasal 5 ayat (1) Tap. MPR Nomor III/MPR/2000 bahwa, MPR berwenang menguji Undang-Undang terhadap UUD dan Tap MPR. Pengujian yang dilakukan oleh MPR itu tidak dapat disebut sebagai uji yudisial, melainkan sebagai uji legislatif. Walaupun ketentuan itu sah adanya, tetapi ada pandangan pesimis bahwa ketentuan itu tidak akan mungkin dapat dilaksanakan karena isinya salah total.

[30]Ibid. Hlm. 24

Paparan di atas menunjukkan bahwa penafsiran dalam Hukum Tata Negara selain menggunakan metode dan teknik penafsiran yang umumnya digunakan di dalam studi ilmu hukum,[31] juga terdapat berbagai aliran dalam penafsiran konstitusi seperti aliran originalis, interpretasionis, nilai-nilai dasar, dan teori hukum kritis. Dalam Hukum Tata Negara Indonesia, dikenal adanya uji yudisial dan uji legislatif. Uji yudisial merupakan wewenang kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, sedangkan uji legislatif dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat [32]

E. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Bidang Ilmu Lain

Hukum Tata Negara memiliki muatan aspirasi politik dan cita hukum yang tumbuh dalam masyarakat, kemudian dikemas dan dibentuk hukum sehingga menjadi Hukum Tata Negara. Memunculkan unsur-unsur muatan tersebut tidaklah mudah. Oleh karena itu, pemunculan dan pengembangannya memerlukan bantuan dari ilmu-ilmu sosial lainnya. Dengan bantuan dari ilmu-ilmu sosial lainnya itu memudahkan menemukan unsur muatan untuk membangun kaidah hukum positif. Dengan demikian mempelajari hukum tata negara tidak bisa terlepas dari ilmu sosial lainnya,

[31] Berbagai jenis penafsiran yang dikenal dalam Ilmu Hukum yaitu penafsiran autentik, gramatika, sejarah hukum, sejarah perundang-undangan, sistematik, sosiologis, teologis, fungsional, futuristik, penafsiran interdisipliner, dan multidisipliner. Lihat. Jimly Asshidiqie, (2006) Op.Cit, hlm. 17.

[32] I Gede Yusa, dkk. (2016) *Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD NRI 1945*, Penerbit. Setara Press, Malang, Hlm. 8

memliki keterkaitan yang sangat erak apakah dari segi materi, objek pembahasan, latar belakang keberadaannya, dan kebijakan-kebijakan politik yang menjadi focus kajiannya. Misalnya kaitan hukum tata negara dengan ilmu negara yang sama-sama membahas tentang negara, dan lain sebagainya.

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara

Hukum tata negaa dan ilmu negara, keduanya mempunyai hubungan yang sangat dekat, Ilmu Negara mempelajari: a) Negara dalam pengertian abstrak artinya tidak terikat waktu dan tempat, b) Ilmu Negara mempelajari konsep-konsep dan teori-teori mengenai Negara serta hakekat Negara. Sedangkan Hukum Tata Negara mempelajari: a) Negara dalam keadaan konkrit artinya Negara yang sudah terikat waktu dan tempat, b) Hukum Tata Negara mempelajari Hukum Positif yang berlaku dalam suatu Negara. c) Hukum Tata Negara mempelajari Negara dari segi struktur.

Hubungan konkrit hukum tata negara dengan ilmu negara sebagai suatu studi dalam ilmu dapat dilihat dari:

a. Kedudukannya: 1) Ilmu negara merupakan pengantar bagi hukum tata negara dan Hukum administrasi negara; 2) Ilmu negara, ilmu teoritis-ilmiah yang akan dipraktekan dalam Hukum Tata Negara.
b. Manfaatnya (Rengers Hora Sicama)[33]: □
    1) Dilihat tugas ahli hukum: Ilmu negara sebagai penyelidik yang hendak mendapatkan kebenaran-kebenaran secara obyektif. Ilmu

[33]Titik Triwulan Tutik, op.cit. hlm. 28.

negara tidak melaksanakan hukum, sedangkan hukum tata negara sebagai pelaksana hukum;

2) Dilihat dari objek kajian: Ilmu negara obyek penyelidikannya adalah asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara pada umumnya *à sein wissenschaf*t. Sedangkan hukum tata negara objeknya adalah hukum positif *à normativen wissenschaft.*

Dengan demikian hubungan antara Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara adalah Ilmu Negara adalah dasar dalam penyelenggaraan praktek ketatanegaraan yang diatur dalam Hukum Tata Negara lebih lanjut dengan kata lain Ilmu Negara yang mempelajari konsep, teori tentang negara merupakan dasar dalam mempelajari Hukum Tata Negara.

2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik

Hukum Tata Negara mempelajari peraturan-peraturan hukum yang mengatur organisasi kekuasaan negara, sedangkan Ilmu Politik mempelajari kekuasaan dilihat dari aspek perilaku kekuasaan tersebut. Setiap produk Undang-Undang merupakan hasil dari proses politik atau keputusan politik karena setiap Undang-Undang pada hakekatnya disusun dan dibentuk oleh Lembaga-Lembaga politik, sedangkan Hukum Tata Negara melihat Undang-Undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh alat-alat perlengkapan negara yang diberi wewenang melalui prosedur dan tata cara yang sudah ditetapkan oleh Hukum Tata Negara. Menurut **Barrents**, Hukum Tata Negara ibarat sebagai kerangka manusia, sedangkan Ilmu Politik diibaratkan sebagai daging yang membalut kerangka tersebut. Dengan kata lain Ilmu Politik melahirkan manusia-manusia Hukum Tata

Negara, dan sebaliknya Hukum Tata Negara merumuskan dasar dari perilaku politik atau kekuasaan.

3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari Hukum Tata Negara dalam arti luas, sedangkan dalam arti sempit Hukum Administrasi Negara adalah sisanya setelah dikurangi oleh Hukum Tata Negara.

Hukum Tata Negara adalah hukum yang meliputi hak dan kewajiban manusia, personifikasi, tanggung jawab, lahir dan hilangnya hak serta kewajiban tersebut hak-hak organisasi batasanbatasan dan wewenang. Sedangkan, Hukum Administrasi Negara adalah yang mempelajari jenis bentuk serta akibat hukum yang dilakukan pejabat dalam melakukan tugasnya. Pemisahan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum administrasi Negara terdapat dua golongan pendapat, yaitu:

a. Golongan yang berpendapat ada perbedaan yuridis prinsip adalah: Oppen Heim (Belanda) berpendapat Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan Negara dan memberikan kepadanya wewenang dan membagi-bagikan tugas pemerintahan dari tingkat tinggi sampai tingkat rendahan. Jadi yang menjadi pokok bahasan dari Hukum Tata Negara adalah Negara dalam keadaan diam (*staat in rust*). Sedangkan Hukum Tata Pemerintahan adalah peraturan-peraturan hukum mengenai Negara dalam bergerak (*Staats in beweging*), yang merupakan aturan-aturan

pelaksanaan tugas dari alat-alat perlengkapan Negara yang telah ditentukan oleh Hukum Tata Negara.

b. Golongan yang berpendapat tidak ada perbedaan prinsip. Kranenburg mengatakan: Tidak ada perbedaan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Tata Pemerintahan, kalau ada perbedaan hanya pada praktek, perbedaan itu hanya karena untuk mencapai kemanfaatan saja. Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang mengandung struktur umum dari suatu pemerintahan negara misalnya Undang-Undang Dasar, Undang-Undang organisasi, Desentralisasi, otonomi dan lain-lainnya. Hukum Tata Pemerintahan yaitu peraturan-peraturan yang bersifat khusus misalnya tentang kepegawaian, wajib militer, perumahan dan lingkungan dan lain-lain. Menurut Budiman Sinaga, mengenai perbedaan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara terdapat banyak pendapat. Secara sederhana, Hukum Tata Negara membahas negara dalam keadaan diam sedangkan Hukum Administrasi Negara membahas negara dalam keadaan bergerak. Pengertian bergerak di sini memang betul-betul bergerak, misalnya mengenai sebuah Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan itu harus diserahkan dari Pejabat Tata Usaha Negara kepada seseorang.

4. Hubungan Hukum Tata Negara dengan cabang Ilmu Sosial lainnya.

a. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Tata Negara adalah bahwa Tata Negara merupakan hasil transformasi sosiologis dari Hukum Tata Negara dalam wujud praktek ketatanegaraan.

b. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Sosiologi-Antropologi, terlihat ketika Hukum Tata Negara memerlukan sumbangan tatkala

memerlukan informasi tentang gejala sosial dalam kaitannya dengan masalah kenegaraan untuk memperoleh dukungan sosial terhadap suatu konsep kenegaraan.

c. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Sejarah, tampak pada saat perumusan kaidah hukum yang memerlukan analisis historis agar konteks interpretasinya tidak hilang.
d. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Geografi, dimana Geopolitika (Geografi dan Politik) memberikan sumbangan dalam menetapkan dan mengatur batas wilayah negara.
e. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Ekonomi, tampak pada saat penyusunan dan penetapan norma dasar mengenai perekonomian negara.
f. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Psikologi Sosial, yaitu pada saat diperlukannya pendekatan psikologis dalam menganalisis dan memecahkan masalah politik suatu negara sehingga dapat mengontruksinya menjadi kaidah hukum.
g. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Filsafat, terlihat pada perumusan dasar negara yang merumuskan Pancasila sebagai hasil renungan filosof.[34]

o000o

[34]Lisda Syamsumardian, *Hukum Tata Negara*, Universitas Pancasila, hlm. 51

BAB III

SUMBER TATA NEGARA INDONESIA

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Pengertian Sumber Hukum

Sumber hukum memiliki istilah yang berbeda-beda, tergantung dari sudut pandang mana sumber hukum itu dilihat. **Paton George Whitecross**, mengatakan bahwa istilah sumber hukum itu mempunyai banyak arti yang sering menimbulkan kesalahan-kesalahan kecuali kalau diteliti dengan seksama mengenai arti tertentu yang diberikan kepadanya dalam pokok pembicaraan (sudut pandang) tertentu.[1]

Sumber hukum adalah segala apa saja (sesuatu) yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan mengikat dan bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata bagi pelanggarnya. Makna dari *segala apa saja* (sesuatu) adalah faktor-faktor yang berpengaruh terhadap timbulnya hukum, faktor-faktor yang merupakan sumber kekuatan berlakunya hukum secara formal, darimana hukum itu dapat ditemukan dan sebagainya.

Menurut **CST. Kansil**, sumber hukum adalah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar mengakibatkan sanksi

[1]Titik Triwulan Tutik, (2020) *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Amendemen UUD 1945,* Jakarta:, cetakan 1, Kencana Prenada Media Group), hlm. 35

yang tegas dan nyata.[2] Beda dengan pendapat **LJ. van Apeldoorn** menyatakan bahwa perkataan sumber hukum dipakai dalam arti sejarah, kemasyarakatan, filsafat dan arti formal.[3] Sedangkan **Philipus M. Hadjon** digunakannya istilah sumber hukum dalam berbagai makna, karena hukum itu dapat ditintjau dari berbagai cara. Sehingga orang dapat menjelaskan hukum positif yang sedang berlaku dan orang pun dapat menjelaskan dengan tegas sumber-sumber hukum positif yang sedang berlaku digali.[4] Dengan demikian, dapatlah dirumuskan, bahwa sumber hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan yang mengikat dan memaksa, sehingga apabila aturan itu dilanggar akan menimbulkan sanksi yang tegas dan nyata bagi pelanggarnya.

Di samping itu pengertian sumber hukum dalam ilmu pengetahuan hukum dipergunakan dalam beberapa pengertian oleh para ahli dan penulis, antara lain[5] sebagai berikut.

1) Sumber hukum dalam pengertian sebagai "asalnya hukum" ialah berupa keputusan penguasa yang berwenang untuk memberikan keputusan tersebut. Artinya keputusan itu haruslah berasal dari penguasa yang berwenang untuk itu;

---

[2]CST. Kansil, dan Christine (2014), *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, hlm. 57.

[3]LJ van Apeldoorn, (1985) *Pengantar Ilmu Hukum, Penerbit.* Pradya Paramita, Jakarta, , hlm. 91

[4]Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajahmada, University, Press, hlm. 52.

[5]CST. Kansil, (1985) *Pengantar Ilmu Hukum dan tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 46.

2) Sumber hukum dalam pengertian sebagai “tempat” ditemukannya peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Bentuknya berupa undang-undang, kebiasaan, traktat, yurisprodensi atau doktrin dan terdapatnya ada dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, ketetapan MPR, UU, Perpu, Peraturan Pemerintah, Kepres dan lainnya.
3) Sumber hukum dalam pengertian sebagai hal-hal yang dapat atau seyogyanya mempengaruhi kepada penguasa di dalam menentukan hukumnya. Misalnya keyakinan akan hukumnya, rasa keadilan, ataupu perasaan akan hukum.

Secara lebih rinci menurut Sudikno Mertokusumo, sumber hukum sering dipergunakan dalam beberapa arti, berikut.

a. Sebagai asas hukum, sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, dan jiwa bangsa.
b. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan kepada hukum yang sekarang berlaku: hukum Prancis, hukum Romawi.
c. Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa, masyarakat)
d. Sebagai sumber dari kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, dan batu tulis.
e. Sebagai sumber terjadinya hukum; hukum yang menimbulkan hukum.[6]

Meskipun pengertian sumber hukum dipahami secara beragam oleh para ahli, sejalan dengan pendekatan yang digunakan dan sesuai dengan

[6]Sudikno Mertokusumo,(1989), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar,* Yogyakarta: Liberti, , hlm. 76.

latar belakang dan pendidikannya, secara singkat dapat dipahami bahwa sumber hukum adalah segala ssuatu yang dapat menimbulkan aturan hukum serta tempat ditemukannya aturan-aturan hukum.

B. Macam-Macam Sumber Hukum Tata Negara

Secara umum para ahli hukum membagi sumber hukum dapat dibagi menjadi dua yaitu segi material dan segi formal:

1. Sumber hukum materiil.

Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum itu. Sumber hukum ini dieperlukan ketika akan menyelidiki asal usul hukum dan menentukan isi hukum. Dalam kata lain, sumber hukum materiil adalah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya), atau faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum, atau tempat darimana materi hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum.

Faktor tersebut adalah faktor idiil dan faktor kemasyarakatan. Faktor idiil adalah patokan-patokan yang tetap mengenai keadilan yang harus ditaati oleh para pembentuk undang-undang ataupun para pembentuk hukum yang lain dalam melaksanakan tugasnya. Faktor kemasyarakatan adalah hal-hal yang benar-benar hidup dalam masyarakat dan tunduk pada aturan-aturan yang berlaku sebagai petunjuk hidup masyarakat yang bersangkutan. Contohnya: struktur ekonomi, kebiasaan, adat istiadat, dan lain lain.

Dalam berbagai kepustakaan hukum ditemukan bahwa sumber hukum materil itu terdiri dari tiga jenis sebagai berikut.

a. Sumber hukum historis (*rechtsbron in historischezin*) yaitu tempat kita dapat menemukan hukumnya dalam sejarah atau dari segi historis. Sumber hukum ini dibagi menjadi:

   1) Sumber hukum yang merupakan tempat dapat ditemukan atau dikenal hukum secara historis: dokumen-dokumen kuno, lontar, dan lain-lain.
   2) Sumber hukum yang merupakan tempat pembentuk undang-undang mengambil hukumnya.

b. Sumber hukum sosiologis (*rechtsbron in sociologischezin*), sumber hukum dalam arti sosiologis merupakan faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, seperti misalnya keadaan agama, pandangan agama, dan kebudayaan.
c. Sumber hukum filosofis (*rechtsbron in filosofischezin*) sumber hukum ini dibagi lebih lanjut menjadi dua:

   1) Sumber isi hukum; di sini dinyatakan isi hukum asalnya darimana. Ada tiga pandangan yang mencoba menjawab pertanyaan ini.

      a. pandangan theokratis, menurut pandangan ini hukum berasal dari Tuhan
      b. pandangan hukum kodrat; menurut pandangan ini isi hukum berasal dari akal manusia

c. pandangan mazhab historis; menurut pandangan isi hukum berasal dari kesadaran hukum.

2) Sumber kekuatan mengikat dari hukum yaitu mengapa hukum mempuyai kekuatan mengikat, mengapa kita tunduk pada hukum

Kemudian yang menjadi sumber hukum materiil di Indonesia adalah Pancasila yang merupakan norma tertib hukum tertinggi serta menjadi *staat fundamentalnorm* (pokok kaedah negara yang fundamental). Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Karena itu Pancasila merupakan alat penguji untuk setiap peraturan hukum yang berlaku, apakah ia bertentangan atau tidak dengan Pancasila, sehingga peraturan hukum yang bertentangan dengan pancasila tidak boleh berlaku.

Menurut Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum mewujudkan dirinya dalam: (1) Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945; (2) Dekrit Presiden 5 Juli 1959; (3) UUD (4) Supersemar 11 Maret 1966.

Ada beberapa alasan mengenai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dalam arti materiil:

1. Pancasila merupakan isi dari sumber hukum;
2. Pancasila merupakan pandangan hidup dan falsafah negara;
3. Pancasila merupakan jiwa dari setiap peraturan yang dibuat, diberlakukan, segala sesuatu peraturan perundang-undangan atau

hukum apa pun yang bertentangan dengan jiwa Pancasila harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.[7]

Dengan demikian kedudukan Pancasila sebagai sumber hukum memiliki makna bahwa dari semua aspek dalam pembentuk hukum (norma) baru wajib sejalan dengan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila itu sendiri, baik dari segi falsafah, isi, materi maupun dalam prinsip-prinsip dalam implementasinya dilapangan, tidak saja sebatas pendekatan normatif tetapi juga mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat sendiri, sebagainya fungsi hukum itu sendiri.

Kaitannya dengan hal tersebut **A. Hamid S. Attamimi** mengatakan bahwa Pancasila mempunyai dua kedudukan, yaitu:

a. Sebagai cita hukum atau hukum yang dicitakan (*rechtsidee*) Sebagai cita hukum (*rechtsidee*), Pancasila terletak di dalam Tata Hukum Indonesia namun berada di luar sistem norma hukum. Dalam kedudukan ini Pancasila berfungsi secara konstitutif (yaitu sebagai bahan pembentukan hukum atau dijadikan pertimbangan dalam menentukan isi hukum); dan regulatif terhadap normanorma yang ada dalam sistem norma hukum Indonesia;
b. Sebagai norma tertinggi yang dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945.[8]

[7] Titik Triwulan Tutik, op. Cit hlm. 40.

[8]Tundjung Herning Sitabuana, (2020) *Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta, cetakan 1. Penerbit Konstitusi Press (Konpress), hlm. 8.

b. Sumber Hukum Formal.

Sumber hukum formal adalah sumber hukum yang dikenal dalam bentuknya. Karena bentuknya itulah sumber hukum formal diketahui dan ditaati sehingga hukum berlaku umum. Jadi sumber hukum formal merupakan ketentuan-ketentuan hukum yang telah mempunyai bentuk formalitas, dengan kata lain sumber hukum yang penting bagi para ahli hukum adalah sumber hukum formal, baru jika memerlukan penentuan asal usul hukum itu, baru memperhatikan sumber hukum materiil.

Karena dengan bentuknya itulah sumber hukum formal diketahui dan ditaati sehingga hukum berlaku umum. Selama belum mempunyai bentuk, suatu hukum baru merupakan perasaan hukum dalam masyarakat atau baru merupakan cita-cita hukum, oleh karenanya belum mempunyai kekuatan mengikat.

Sumber hukum formal adalah sumber hukum dengan bentuk tertentu yang merupakan dasar berlakunya hukum secara formal. Jadi, sumber hukum formal merupakan dasar kekuatan mengikatnya peraturan-peraturan agar ditaati oleh masyarakat maupun oleh penegak hukum.

Sumber-sumber hukum formal meliputi.

1. Undang-undang,
2. Peraturan perundang-undangan (*statute*),
3. Kevensi / kebiasaan ketatanegaraan
4. Keputusan-keputusan hakim (*yurisprudensi*),
5. Traktat (*treatly*), dan

6. Doktrin (pendapat sarjan hukum).

Sumber hukum formal dalam hukum tata negara tersebut di atas secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Undang-Undang (UU)

Undang-Undang adalah suatu peraturan negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat diadakan dan dipelihara oleh penguasa negara.

Istilah undang-undang di sini berbeda dengan istilah undang-undang dalam undang-undang yang disebutkan dalam hukum tata negara Indonesia. Karena undang-undang dalam hukum tata negara Indonesia adalah produk legislatif presiden (pemerintah) bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).[9] Seperti halnya menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, tentang pembentukan undang-undang, yang dimaksud dengan Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden.

Pengertian undang-undang disini dimaknai dalam arti luas dalam istilah Belanda disebut *Wet*. *Wet* dalam hukum tata negara Belanda, mengandung dua pengertian yaitu: *wet in formelle zin* dan *wet in materiele zin.* Hal yang sama dikemukakan **T.J. Buys**,[10] bahwa undang-undang itu mempunyai dua arti.

---

[9]Philipus M. Hadjon, Op. Cit, hlm. 56

[10]Titik Triwulan Tutik, op. cit. Cet. hlm. 116.

a. dalam arti formal, yaitu setiap keputusan pemerintah yang merupakan undang-undang karena cara pembuatannya / terjadinya. (misalnya, dibuat oleh pemerintah bersama-sama dengan parlemen);
b. dalam arti materiil, yaitu setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat setiap penduduk.

Dengan demikian yang dimaksud dalam pengertian undang-undang disini adalah semua peraturan perundangan-undangan, dan keputusan-keputusan yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan atau bersama parlemen mengikat setiap penduduknya, sesuai dengan isi ketentuan tersebut. Sebagaimana yang ditegaskan pada Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Syarat sah berlakunya undang-undang ialah diundangkannya dalam lembaran negara (LN = *staatsblad*) dulu oleh Menteri/Sekretaris negara. Sekarang oleh Menteri Hukum dan HAM, sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011, bahwa Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Tujuan pengundangan agar setiap orang dapat mengetahui undang-undang tersebut (*fictie*=setiap orang dianggap tahu akan undang-undang

= iedereen wordt geacht de wet te kennen, nemo ius ignorare consetur= in dubio proreo).

Lembaran negara (LN) dan berita negara: **Lembaran Negara** adalah suatu lembaran (kertas) tempat mengundangkan (mengumumkan) semua peraturan negara dan pemerintah agar sah berlaku. Penjelasan daripada suatu Undang-Undang dimuat dalam tambahan LN, yg mempunyai nomor urut. LN diterbitkan oleh Menteri Sekretaris Negara, yang disebut dengan tahun penerbitannya dan nomor berurut. Misalnya: LN Tahun 1962 No. 1 (LN 1962/1), LN Tahun 1962 No. 2 (LN No.2 Tahun 1962).

Contoh: (1) LN 1950 No. 56 isinya: Undang-Undang Dasar sementara (1950)

(2) LN 1959 No. 37 isinya: Peraturan Pemerintah No. 23, Tahun 1959, tentang Peraturan Ujian Universitas bagi Mahasiswa Perguruan Tinggi Swasta. (3) LN 1961 No. 302 isinya: Undang-Undang No. 22, Tahun 1961, tentang Perguruan Tinggi.

Berita negara adalah suatu penerbitan resmi sekretariat negara yg memuat hal-hal yang berhubungan dengan peraturan-peraturan negara dan pemerintah dan memuat surat-surat yang dianggap perlu seperti: Akta pendirian PT, nama orang-orang yang dinaturalisasi menjadi WNI, dan lain-lain.

Contoh: tempat pengundangan peraturan-peraturan daerah/ kotapraja ialah Lembaran Daerah/Lembaran Kota-praja.

Catatan: Jika berkaitan dengan peraturan daerah diatur dalam lembaran daerah.

Dengan dimuatnya pada Lembaran Negara dan Berita Negara, maka konsekuensinya adalah ketika seseorang melanggar ketentuan hukum tidak boleh beralasan bahwa ketentuan hukum itu tidak diketahuinya. Artinya, apabila suatu ketentuan perundang-undangan itu sudah diberlakukan (diundangkan) dianggap (difiksikan) bahwa semua orang telah mengetahuinya dan untuk itu harus ditaati.

Berakhirnya atau tidak berlaku lagi suatu undang-undang jika.

b. Jangka waktu berlakunya telah ditentukan undang-undang itu sudah lampau;
c. Keadaan atau hal untuk mana Undang-Undang itu diadakan sudah tidak ada lagi.
d. Undang-Undang itu dengan tegas dicabut oleh instansi yang membuat atau instansi yang lebih tinggi.
e. Telah ada Undang-Undang yang baru yang isinya bertentangan atau berlainan dengan Undang-Undang yang dulu berlaku.[11]

Kekuatan berlakunya suatu undang-undang yang telah ditetapkan dan disahkan, kemudian diundangkan dalam lembaran negara, konsekuensinya sebagai berikut;

1. Undang-Undang mengikat sejak diundangkan berarti sejak saat itu orang wajib mengakui eksistensinya Undang-Undang.

[11]CST. Kansil. Loc. Cit. hlm. 58.

2. kekuatan berlakunya undang-undang berarti sudah menyangkut berlakunya undang-undang secara operasional.
3. Agar undang-undang mempunyai kekuatan berlaku harus memenuhi persyaratan yaitu:
   a) kekuatan berlaku yuridis,
   b) kekuatan berlaku sosiologis, dan
   c) kekuatan berlaku filosofis.

Berdasarkan penjelasan di atas lingkup undang-undang sebagai sumber hukum formal dalam hukum tata negara di Indonesia, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketujuh jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, dapat dijelaskan bahwa peraturan yang di atasnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang di bawahnya, atau peraturan yang hirarki lebih rendah harus mengikuti yang di atasnya. Sebagai gambaran peraturan di atas dapat di jelaskan sebagai berikut.

a. UUD 1945;

Menurut K. Wantjik Saleh, UUD adalah peraturan perundang-undangan yang tertinggi dalam suatu negara, yang menjadi dasar segala peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, bahwa semua peraturan perundang-undangan harus tunduk pada Undang-Undang Dasar atau tidak boleh bertentangan dengan UUD.

Sebagai sumber hukum formal, UUD 1945 memiliki arti:

1) merupakah hukum dasar tertulis yang mengatur masalah kenegaraan;
2) merupakan hukum dasar bagi pengembangan peraturan, undang-undang atau penetapan-penetapan lainnya menganai sesuatu khusus yang berkaitan dengan kepentingan negara dan masyarakat harus berintikan pada UUD 1945 atau pasal-pasalnya.[12]

b. Ketetapan MPR

Istilah Ketetapan MPR sebenarnya tidak terdapat dalam UUD NRI 1945, tetapi didasarkan pada Surat Presiden tanggal 20 Agustus 1959 No. 2262/HK7 1959 yang ditujukan kepada DPR, istilah ketetapan mulai dipakai pada sidang MPR. Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1978 (Pasal 100), bentuk-bentuk keputusan MPR yakni:

1) Keputusan MPR ialah keputusan yang isinya mengikat ke dalam anggota majelis

[12] Titik Triwulan Tutik, op. Cit, hal. 45.

2) Ketetapan MPR ialah putusan majelis yang memunyai kekuatan mengikat ke dalam dan keluar.[13]

Dengan demikian ketetapan MPR adalah putusan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang MPR, yang dapat mengikat kedalam dan keluar.

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-undang adalah produk hukum yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden. Undang-undang ini dibuat dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 serta ketetapan MPR. Selain itu juga mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam UUD 1945 maupun ketetapan MPR.

Faktor yang melatar belakangi lahirnya undang-undang terbagi dalam dua katagori:

1) Undang-undang organik adalah Undang-undang yang dibuat karena perintah langsung UUD 1945. Misalnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2) Undang-undang pokok adalah Undang-undang yang hanya memuat hal-hal pokok saja.[14]

Sehubungan dengan berlakunya suatu undang-undang terdapat beebrapa asas peraturan perundangan:

---

[13] I Gede Yusa, dkk. ((2016), *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI* 1945, , Malang: Setara Press Kelompok Intrans Publishing. hlm. 36.

[14] Ibid, hlm. 37.

a) Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*);
b) Peraturan perundang-undangan yang ada di jenjang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada jenjang lebih tinggi (*lex superior derogat lex inferior*)
c) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
d) Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);
e) Peraturan perundang-undangan tak dapat diganggu gugat.[15]

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), adalah peraturan dibentuk dalam hak kegentingan yang memaksa atau karena keadaan yang mendesak. Perpu menurut UUD 1945 memang perlu diadakan, agar keselamatan negara dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan cepat.

Menurut **Maria Farida Indrati Soeprapto** Perpu adalah suatu peraturan pemerintah yang bertindak sebagai Undang-Undang atau dengan kata lain Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-Undang. Jadi di sini, Perpu tersebut sebenarnya *genus* dan peraturan pemerintah sehingga dalam praktik peraturan pemerintah ada dua jenis, yakni:

[15] Titik Triwulan tutik, op. Cit. Hlm. 48

1) Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh presiden untuk melaksanakan Undang-Undang;
2) Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh presiden untuk menggantikan Undang-Undang guna mengatasi keadaan yang mendesak.

Perpu merupakan bentuk peraturan atau ketetapan yang dibuat oleh Presiden sendiri berdasarkan kewenangan pasal 22 UUD 1945 jo. Pasal 3 ayat (4) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/ 2000, yaitu dalam ihwal kepentingan yang memaksa, yang kalau ditetapkan dalam bentuk undang-undang akan membutuhkan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang genting itu harus segera dapat diatasi sehingga kepada Presiden diberi hak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undangundang, dengan syarat bahwa Presiden harus meminta persetujuan DPR dalam sidang berikutnya. Kalau DPR menyetujuinya, maka Perpu itu dijadikan Undang-undang. Sebaliknya kalau DPR menolaknya, maka Presiden harus mencabut Perpu tersebut.[16]

d. Peraturan Pemerintah (PP)

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat "*administratiefrehtelijk*", karena tidak boleh mengatur atau menciptakan kaidah ketatanegaraan. Peraturan Pemerintah tidak boleh menciptakan suatu bandan atau wewenang kecuali yang diatur dalam undang-undang.[17]

[16] I Gede Yusa,dkk, op. Cit. Hlm 38

[17] Jimly Asshiddiqie, (2013) *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* Jakarta: Raja Graindo Persada, hlm. 222.

Menurut A. Hamid S A Attamimi Peraturan Pemerintah memiliki beberapa karakteristik, sebagai berikut:

1) Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tampa terlebih dahulu ada undang-undang yang menjadi “induknya”
2) Peraturan pemerintah tidak bisa mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
3) Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan.
4) Untuk ”menjalankan”, menjabarkan, atau merinci ketentuan undang-undang, perturan pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan undang-undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas.[18]
5) Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penatapan semata-mata.

e. Peraturan Presiden (Perpres)

Peraturan Presiden adalah Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maka Presiden berwenang mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan diatas Peraturan Presiden, yaitu undang-undang dan peraturan pemerintah. Hal

[18] Dian Aries Mujiburohman, (2017), *Pengantar Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: STPN Press, hlm. 35.

tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2011, yang mengatur bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden, dan materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.[19]

f. Peraturan Daerah (Provinsi, dan Kabupaten/Kota) (Perda)

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah di tingkat Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Di tingkat Kabupaten/kota dilakukan oleh DPRD Kabupaten/kota bersama Bupati/walikota.

2. Konvensi / Kebiasaan Ketatanegaraan

Konvensi (Convention) atau Kebiasaan Ketatanegaraan adalah

[19] Ibid. 36

perbuatan dalam kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan berulang kali sehingga diterima dan ditaati dalam praktik ketatanegaraan.[20]

Menurut **Bagir Manan**, konvensi ketatanegaraan adalah “kaidah (*rules*) yang tumbuh dalam praktik ketatanegaraan” atau “kebiasaan di bidang ketatanegaraan”. Sebagai contoh adalah pidato kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan sidang paripurna DPR, dan pidato Presiden sebagai pengantar APBN.

Di samping kebiasaan ketatanegaraan ada juga kebiasaan yang dilaksanakan di dalam masyarakat tidak tertulis dapat menjadi sumber hukum tata negara. Kebiasaan adalah perbuatan manusia yang tetap dilakukan berulang-ulang dalam hal yang sama. Apabila suatu kebiasaan tertentu diterima oleh masyarakat dan kebiasaan itu selalu berulang-ulang dilakukan sedemikan rupa, sehingga tindakan yang berlawanan dengan kebiasaan itu dirasakan sebagai pelanggaran perasaan hukum, timbullah suatu kebiasaan hukum, yang oleh pergaulan hidup dipandang sebagai hukum. Akan tetapi tidak semua kebiasaan itu pasti mengandung hukum yang baik dan adil. Oleh sebab itu belum tentu kebiasaan atau adat istiadat itu pasti menjadi sumber hukum formal.

Untuk timbulnya hukum kebiasaan diperlukan beberapa syarat, sebagai berikut.

1. adanya perbuatan tertentu yang dilakukan berulang-ulang di dalam masyarakat tertentu (syarat materiil);

---

[20] Tundjung Herning Sitabuana, (2020) *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (Konpress), cet. 1, hlm. 8

2. adanya keyakinan hukum dari masyarakat yang bersangkutan (*opinio necessitatis* = bahwa perbuatan tersebut merupakan kewajiban hukum atau demikianlah seharusnya) = syarat intelektual;
3. adanya akibat hukum apabila kebiasaan itu dilanggar.

Kebiasaan akan menjadi hukum kebiasaan karena kebiasaan tersebut dirumuskan hakim dalam putusannya. Kebiasaan adalah bukan hukum apabila undang-undang tidak menunjuknya (pasal 15 AB = (*Algemene Bepalingen van Wetgeving voor* Indonesia = ketentuan-ketentuan umum tentang peraturan perundang-undangan untuk Indonesia.

Di samping kebiasaan ada juga peraturan yang mengatur tata pergaulan masyarakat yaitu adat istiadat. Adat istiadat adalah himpunan kaidah sosial yang sudah sejak lama ada dan merupakan tradisi serta lebih banyak berbau sakral, mengatur tata kehidupan masyarakat tertentu. Adat istiadat hidup dan berkembang di masyarakat tertentu dan dapat menjadi hukum adat jika mendapat dukungan sanksi hukum. Contoh Perjanjian bagi hasil antara pemilik sawah dengan penggarapnya. Kebiasaan untuk hal itu di tempat atau wilayah hukum adat tertentu tidak sama dengan yang berlaku di masyarakat hukum adat yang lain. Kebiasaan dan adat istiadat itu kekuatan berlakunya terbatas pada masyarakat tertentu.

3. Jurisprudensi (Keputusan Hakim)

Jurisprudensi adalah keputusan hakim yang terdahulu yang dijadikan dasar pada keputusan hakim lain sehingga kemudian keputusan ini menjelma menjadi keputusan hakim yang tetap terhadap persoalan/peristiwa hukum tertentu. Seorang hakim mengkuti keputusan hakim yang terdahulu itu karena ia sependapat dengan isi keputusan

tersebut dan lagi pula hanya dipakai sebagai pedoman dalam mengambil sesuatu keputusan mengenai suatu perkara yang sama.

Ada dua jenis yurisprudensi, yaitu sebagai berikut.

1. yurisprudensi tetap keputusan hakim yg terjadi karena rangkaian keputusan yang serupa dan dijadikan dasar atau patokan untuk memutuskan suatu perkara (standart arresten);
2. yurisprudensi tidak tetap, ialah keputusan hakim terdahulu yang bukan standart arresten.

Dalam sistem hukum Indonesia, tidak semua putusan pengadilan dapat menjadi atau dianggap yurispudensi, putusan pengadilan dianggap sebagai yurispudensi harus memenuhi syarat-syarat, yaitu:

a) harus sudah merupakan putusan yang mempuyai kekuatan hukum tetap;
b) dinilai baik dalam arti memang menghasilkan keadilan bagi pihak-pihak bersangkutan;
c) putusan yang berulang beberapa kali atau dilakukan dengan pola yang sama di beberapa tempat tepisah;
d) norma yang terkandung didalamnya memang tidak terdapat peraturan tertulis yang berlaku, atau kalaupun ada tidak begitu jelas;
e) putusan dinalai telah memenuhi syarat sebagai yurisprudensi dan direkomendasikan oleh tim eksaminasi atau tim penilai sendiri yang dibentuk oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk menjadi yurisprudensi bersifat tetap.[21]

[21] Jimly Asshiddiqie, op. Cit. Hlm. 142

4. Traktat (Treaty)

Traktat adalah perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih yang mengikat tidak saja kepada masing-masing negara itu, melainkan mengikat pula warga negara-negara dari negara-negara yang berkepentingan.

Dilihat dari segi bentuknya traktat (perjanjian) dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu:

1. Traktat bilateral, yaitu traktat yang diadakan hanya oleh dua negara, misalnya perjanjian internasional yang diadakan diadakan antara pemerintah RI dengan pemerintah RRC tentang "Dwikewarganegaraan".
2. Traktat multilateral, yaitu perjanjian internaisonal yang diikuti oleh beberapa negara, misalnya perjanjian tentang pertahanan negara bersama negara-negara Eropa (NATO) yang diikuti oleh beberapa negara Eropa.

Tata cara mengikatkan diri dalam perjanjian diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 adalah sebagai berikut:

a) Penandatanganan.
b) Pengesahan.
c) Pertukaran dokumen perjanjian/nota politik.
d) Cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.

5. Doktrin (Pendapat Sarjana Hukum)

Pendapat sarjanan hukum (doktrin) adalah pendapat seseorang atau beberapa orang sarjana hukum yang terkenal dalam ilmu pengetahuan hukum. Doktrin ini dapat menjadi dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusannya. Hal yang sama dikemukakan oleh **Dian Aries**, Doktrin adalah pernyataan atau pendapat para ahli hukum. Dalam kenyataan, banyak pendapat para ahli hukum yang banyak diikuti orang dan menjadi dasar dan pertimbangan dalam penetapan hukum, baik oleh para hakim ketika akan memutus suatu perkara atau oleh pembentuk undang-undang.[22] Pendapat para sarjana hukum yang ternama juga mempunyai kekuasaan dan berpengaruh dalam pengambilan keputusan hakim.

Dalam yurisprudensi terlihat bahwa hakim sering berpegang pada pendapat seorang atau beberapa orang sarjana hukum yang terkenal dalam ilmu pengetahuan hukum. Dalam penetapan apa yang akan menjadi dasar keputusannya, hakim sering menyebut (mengutip) pendapat seorang sarjana hukum mengenai soal yang harus diselesaikannya; apalagi jika sarjana hukum itu menentukan bagaimana seharusnya. Pendapat itu menjadi dasar keputusan hakim tersebut. Terutama dalam hubungan internasional, pendapat para sarjana hukum mempunyai pengaruh yang besar. Dalam hukum internasional, pendapat para sarjana hukum merupakan sumber hukum yang sangat penting.

Contohnya: Piagam Mahkamah Internasional (*Statute of the International court of justice*) pasl 38 Ayat (1) mengakui, bahwa dalam menimbang dan

[22]Dian Aries Mujiburohman, (2017), *Pengantar Hukum Tata Negara*, penerbit STPN Press, Yogyakarta : hlm 41.

memutuskan suatu perselisihan dapat menggunakan beberapa pedoman sebagai berikut.

a. perjanjian-perjanjian internasional (*International convetions*);
b. kebiasaan-kebiasaan internasional (*International costoms*);
c. asas-asas hukum yang diakui oleh bangsa-bangsayang beradab (*the general principles of law recognized by civilized nations*);

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, doktrin atau pendapat para ahli hukum harus mememuhi persyaratan, yaitu:

a) ilmuwan yang bersangkutan dikenal dan diakui luas sebagai ilmuwan yang memiliki otoritas dibidangnya dan mempuyai integritas yang dapat di percaya;
b) terhadap persoalan yang bersangkutan memang tidak di temukan dalam peraturan tertulis yang berlaku;
c) pendapat hukum dimaksud telah diakui keunggulannya dan diterima oleh umum, khususnya diterima dikalangan sesama ilmuwan.[23]

o000o

[23] Ibid. hlm 40.

BAB IV

ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Pengertian Asas Hukum Tata Negara

Kata Asas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia ialah pedoman, dasar, atau suatu hal yang menjadikan pokok dasar. Sedangkan pengertian Asas hukum itu sendiri merupakan pokok pikiran yang bersifat umum yang menjadi latar belakang dari peraturan hukum yang konkret (hukum positif). Semua peraturan hukum harus dapat dikembalikan pada asas hukumnya. Asas hukum ini desebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum.

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum adalah jiwanya peraturan di dalam hukum (*equality before the law)*, setiap orang harus diperlakukan sama, ini disebabkan oleh hal-hal berikut.

1. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum;
2. Asas hukum sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. sedangkan dalam asas kewibawaan diperkirakan adanya ketidaksamaan.[1]

Menurut **Bellefroid**, Asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan yang lebih umum. Asas hukum umum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Pengertian yang

[1]Satjipto Rahardjo, (1986) *Ilmu Hukum,* Penerbit Alumni, Bandung: hlm. 85.

hampir sama disampaikan **Van Apeldoorn** mengatakan bahwa Asas hukum adalah asas yang melandasi peraturan hukum positif yang khusus atau yang melandasi pranata-pranata hukum tertentu, atau melandasi suatu bidang hukum tertentu.[2]

Jadi, Asas hukum adalah dasar petunjuk arah yang melandasi dalam pembentukan hukum (hukum positif) bagi suatu negara, tentunya akan berbeda asas-asas hukum yang di jadikan acuan dasar pada masing-masing negara, baik dalam substansi hukum maupun dalam penegakan hukum itu sendiri; juga sangat bergantung pada norma-norma hukum yang berlaku, asas hukum mengandung nilai dasar yang bersifat umum dan juga dapat secara khusus. Kita ketahui bahwa setiap negara memiliki nilai dasar, ideologi, dan prinsip-prinsip hukum yang berbeda. Banyak negara memiliki ideologi dan corak hukum berbeda-beda, di antaranya, *kafitalisme*[3], *sosialisme*[4], *demokrasi*,[5] dan lain sebagaiya.

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan Pancasila yang berdasarkan kekeluargaan mempunyai asas hukum tersendiri sesuai dengan cita hukum (*rechts idee*) yang terkandung dalam Pancasila dan UUD Negara RI Tahun 1945. Pada tataran tujuan hukum Indonesia adalah tegaknya negara hukum yang demokratis.

---

[2]Titik Triwulan Tutik, (2020) *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Amendemen UUD 1945,* cetakan 1, Kencana Prenada Media Group. Jakarta:, hlm. 82.

[3]Kapitalisme merupakan paham yang menganut sistem ekonomi yang lebih berorientasi pada pemenuhan segala sesuatu secara individu dan motif sosial yang memiliki posisi tersembunyi

[4]Sosialisme adalah pandangan hidup dan ajaran kemasyarakatan tertentu, yang berhasrat menguasai sarana-sarana produksi serta pembagian hasil-hasil produksi secara merata.

[5]Demokrasi adalah meletakkan kedaulatan di tangan rakyat. Artinya kekuasaan berasal dari rakyat, oleh rakyat dan kembali untuk kepentingan rakyat.

B. Pembagian Asas Hukum Tata Negara

Asas-asas dalam Hukum Tata Negara dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan hukum positif dan mengatur mengenai asas-asas dan pengertian dalam penyelenggaraan negara.

1. Asas Pancasila

Bangsa Indonesia telah menetapkan falsafah atau asas dasar negara adalah Pancasila yang artinya setiap tindakan atau perbuatan baik tindakan pemerintah maupun perbuatan rakyat harus sesuai dengan ajaran dan nilai Pancasila. Dalam bidang hukum Pancasila merupakan sumber hukum materiil, sehingga setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan sila-sila yang terkandung dalam Pancasila. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan Konstitusional daripada Negara Republik Indonesia. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung empat pokok-pokok pikiran yang merupakan cita-cita hukum Bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar Negara baik hukum yang tertulis dan hukum tidak tertulis.

Pokok-pokok pikiran yang merupakan pandangan hidup bangsa adalah;

a) Pokok pikiran pertama “Negara“. “Negara menlindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Dari penjelasan di atas menegaskan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang melindungi bangsa Indonesia serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia. Dengan dmikian negara mengatasi dan menyelesaikan masalah-masalah yang menimbulkan perpecahan dalam negara, dan sebaliknya negara, pemerintah serta setiap warga negara wajib mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan.

b) Pokok pikiran kedua adalah: “ Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”. Istilah keadilan sosial merupakan masalah yang selalu dibicarakan dan tidak pernah selesai, namun dalam bernegara semua manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam segala bidang terutama yang menyangkut hukum positif. Penciptaan keadilan sosial pada dasarnya bukan semata-mata tanggungjawab negara akan tetapi juga masyarakat, kelompok masyarakat bahkan perseorangan.

c) Pokok pikiran ketiga adalah: “Negara yang berkedaulatan rakyat“. Pernyataan ini menunjukkan bahwa dalam negara Indonesia yang berdaulat adalah rakyat atau kedaultan ada ditangan rakyat. Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat ini melalui musyawarah oleh wakil-wakil rakyat.

d) Pokok pikiran keempat “Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang adil dan beradab”. Negara menjamin adanya kebebasan beragama dan tetap memelihara kemanusian yang adil dan beradab.[6]

[6] Bewa Rarawino, (2007) *Hukum Tata Negara,* Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universiras Padjadjaran, *Bandung*, hlm 30-31

2. Asas Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan artinya kekuasaan atau kewenangan yang tertinggi dalam suatu wilayah. Kedaulatan ratkyat artinya kekuasaan itu ada ditangan rakyat, sehingga dalam pemerintah melaksanakan tugasnya harus sesuai dengan keinginan rakyat. Pengertian kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.[7] Kata ini merupakan terjemahan dari *Sovereignty* (Inggris), *Souvereiniteit* (Belanda), *Souvereinete* (Prancis), *Suvranus* (Italia), dan dalam bahasa Latin dikenal dengan istilah *Supranus* yang berarti "yang tertinggi". **Jean Bodin** dalam bukunya "*Six Livre de la Republika*" adalah yang pertama-tama mengartikan bahwa kedaulatan adalah tidak dipecah-pecah, asli, permanen dan sempurna atau tidak terbatas. Tak terbatas artinya tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaan tersebut permanen berarti abadi tetap sepanjang negara itu ada. Konsep itu disebut juga konsep negara monistis.[8]

Dalam Unddang-undang Dasar 1945, asas ini dinyatakan secara tegas dalam:

a) Pembukaan, yakni pada rumusan "...Negara Republik Indonesia berkedaulatan Rakyat ...kerakyatan yang dipimpin oleh .... permusyawaratan perwakilan ....".

---

[7]I Gede Yusa, dkk, (2016), *Hukum Tata Negara, Pasca perubahan UUD NRI 1945*. Malang: Setara Press. hlm. 53

[8]Ibid. Hlm. 54

b) Batang Tubuh yakni di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pra Amandemen yang berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi, “MPR terdiri atas anggota....” maupun pasal-pasal yang lain seperti Pasal 3, Pasal 5 ayat (1), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22C, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28, serta Pasal 37.

Paham kerakyatan (demokrasi) tidak dapat dispisahkan dengan paham negara hukum, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara (pemerintah) dan sebaliknya kekuasaan diperlukan untuk membuat dan melaksanakan hukum. Inilah yang juga dikatakan bahwa hubungan antara hukum dengan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya. Dalam negara adanya saling percaya yaitu kepercayaan dari rakyat tidak boleh disalahgunakan oleh negara dan sebaliknya harapan dari penguasa dalam batas-batas tertentu diperlukan kepatuhan dari rakyat terhadap aturan-aturan yang ditetapkan oleh Negara.

3. **Asas Pembagian Kekuasaan**

Pembagian kekuasaan berbeda dengan pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan terpisah tanpa ada hubungan antara satu dengan yang lainnya, seperti yang dikemukakan oleh **John Locke** yaitu: a). Kekuasaan Legislatif, b). Kekuasaan Eksekutif dan c). Kekuasaan Federatif. Demikian pula halnya menurut **Montesquieu** mengemukakan bahwa setiap negara terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu Trias Politica. a). Eksekutif, b). Legislatif, c). Yudikatif. Dari ketiga kekuasaan itu masing-

masing terpisah satu sama linnya baik mengenai orangnya maupun fungsinya.

Sedangkan pengertian pembagian yaitu kekuasaan terbagi atas beberapa bagian, tetapi tidak terpisah dan mempuyai hubungan antara satu dengan yang lainnya.

Di Indonesia, asas pemisahan kekuasaan dengan sistem checks and balances berarti bahwa kekuasaan yang diberikan kepada lembagalembaga negara oleh pembuat Undang-Undang Dasar dipandang sebagai balances (keseimbangan), dan sebaliknya kewajiban penerima kekuasaan untuk mempertanggungjawabkan kepada pemberi kekuasaan dipandang sebagai *checks* (pengawasan). Oleh karena itu, hubungan antara pemberi kekuasaan dan penerima kekuasaan terdapat hubungan pengawasan badan pemberi kekuasaan terhadap badan penerima kekuasaan.[9]

4. Asas Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah Negara kekuasaan tertinggi atas semua urusan negara ada ditangan pemerintah pusat atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara ialah pemerintah pusat. Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat menjadi dasar suatu proses persatuan dan juga kesatuan dimana saling untuk mengingat akan Bangsa Indonesia memiliki keragmanan suku, agama, bangsa, budaya serta wilayah yang sangat luas dimana ini menjadi suatu warisan yang tidak boleh disiasiakan dan harus tetap dipersatukan sesuai dengan “Bhineka Tunggal Ika” dengan demikian negara harus mengakomodir atas kekayaan yang ada untuk menjadi suatu

[9]Ibid, hlm. 55.

identitas demi terciptanya sebuah persatuan dan kesatuan yang mana ini tertuang di dalam Pancasila yang menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan bangsa dan Negara.[10] Kekuasaan ada pada pemerintah pusat, sedangkan daerah hanya diberikan sebagian kewenangannya otonomi daerah.

Konsep negara kesatuan telah secara tegas ditetapkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NKRI 1945 menyatakan: "Negara Indonesia sebagai suatu Negara kesatuan yang berbentuk Republik".

5. Asas Negara Hukum.

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup bagai warga negaranya.[11]

Konsep Indonesia sebagai negara hukum sangat jelas ditegaskan kembali setelah Amandemen UUD 1945 dalam pasal 1 ayat (3) bahwa " Negara Indonesia adalah Negara hukum, dimana sebelumnya hanya tersirat dan diatur dalam penjelasan UUD 1945". Atas ketentuan yang tegas di atas maka setiap sikap kebijakan dan tindakan perbuatan alat Negara berikut seluruh rakyat harus berdasarkan dan sesuai dengan aturan hukum. Dengan demikian semua pejabat/alat-alat Negara tidak akan bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya. Dalam Negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam

---

[10]M. Rezky Pahlawan, dkk, (2020) *Hukum Tata Negara*, Universitas Pamulang Press, Cet. 1, Banten, hlm. 40

[11]I Gede Yusa, (2016) *Hukum Tata Negara, Pasca Perubahan UUD NKRI 1945*, Jakarta: Setara Press, hlm. 58

penyelenggaraan Negara dengan kata lain yang memimpin dalam penyelenggaraan Negara adalah hukum, hal ini sesuai dengan prinsip " *The Rule of Law and not of Man*"

Ada dua konsepsi tentang Negara hukum yaitu:

a. *Recht Staats*. Prinsip ini dibangun revolusi yang berkembang di eropa, menentang kediktaktoran raja, prinsip *Recht Staats* ini datang dari rakyat yang mempunyai arti setiap tindakan harus didasari oleh ketentuan dalam Undang-undang, ciri-cirinya:

   1) setiap tindakan Negara berdasarkan Undang-undang;
   2) harus ada pembagian kekuasaan;
   3) perlunya ada jaminan Hak Asasi Manusia;
   4) peradilan administrasi.

b. *The Rule of Law*. Prinsip *Common Law* ini dari *the Rule of Law* kesamaan di depan hukum *equality before the law* kesamaan di depan hukum.[12]

Menurut Soerjono Soekanto, istilah *Rule of Law* paling sedikit dapat ditinjau dalam dua arti yaitu:

1) *Rule of Law* dalam arti formil, dimaksudkan sebagai kekuasaan publik yang teroganisir yang berarti setiap tindakan/perbuatan atau kaidah-kaidah didasarkan pada khirarki perintah dari yang lebih tinggi. Unsur-unsur *Rule of Law* dalam arti formil meliputi:

---

[12] Lisda Syamsumardian, Hukum Tata Negara, hlm.35

a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
b. Adanya pemisahan kekuasaan.
c. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan.
d. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

2) *Rule of Law* dalam arti materiil atau idiologis mencakup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik atau yang tidak yang antara lain mencakup:

a. Kesadaran ketaatan warga masyarakat terhadap kaidah-kaidah hukum yang ditetapkan oleh yang berwenang.
b. Bahwa kaidah-kaidah tersebut harus selaras dengan hak-hak asasi manusia.
c. Negara berkewajiban menjamin tercapainya suatu keadilan sosial dan kebebasan, kemerdekaan, penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia.
d. Adanya tata cara yang jelas dalam proses untuk mendapatkan keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa.
e. Adanya peradilan yang bebas dan merdeka dari kekuasaan dan kekuatan apapun juga.[13]

---

[13] I Gede Yusa, (2016), op. Cit hlm.32-34.

Dengan demikian dasar konstitusional yang menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum menunjukkan, hal itu terlihat dalam UUD 1945, yaitu:

a) Pembukaan UUD NRI 1945 yakni Alenia Pertama yang berbunyi, “Bahwa sesungguhnya .... perikeadilan”. Alenia Kedua yang berbunyi, “Dan perjuangan pergerakan ....adil dan makmur.”, serta Alenia Keempat yang berbunyi,”Kata keadilan sosial dan kemanusiaan yang adil dan beradab”.

b) Dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945 yakni dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 4, Pasal 9, Pasal 24, Pasal 27, serta Pasal 28.[14]

6. Asas Kekeluargaan

Asas kekeluargaan adalah asas yang mengedepankan rasa kekeluargaan, pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat dan para pejabat negara senantiasa wajib memegang teguh persatuan keseimbangan dalam masyarakat. hal ini terdapat di dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945, yakni pada Pasal 33 ayat (1) yang tegas-tegas menyatakan asas kekeluargaan. Dalam pasal itu disebutkan: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan”.

Menurut pengertian negara integralistik, sebagai bangsa yang teratur, sebagai persatuan rakyat yang tersusun, maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme antara staat dan individu”. Tidak akan ada pertentangan antara susunan “*staat*” dan susunan hukum individu.

---

[14] I Gede Yusa, op. cit hlm.58.

Dalam pelaksanaannya, semangat kekeluargaan itu dapat diketahui pula pada hal-hal seperti berikut:

1. Cara pengambilan keputusan yang dilakukan dalam lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan lembaga-lembaga lainnya.
2. Hubungan kerja sama antara Presiden dan DPR dalam rangka penyusunan Undang-undang.[15]

Terhadap kedua hal tersebut penjelasannya sebagai berikut:

a. Cara pengambilan keputusan. Cara pengambilan keputusan bersumber pada sila ke-4 Pancasila yang tertuang pada pembukaan alenia keempat: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Cara seperti ini disebut musyawarah mufakat yang berarti kepuasan yang diambil adalah hasil kesepakatan bersama. Atau dengan kata lain, mufakat berarti persetujuan bulat atau kesepakatan bersama.

b. Hubungan kerja sama antara Presiden dan DPR. Dalam pembentukan Undang-Undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 UUD NRI 1945 (Hubungan kerja sama itu tampak di mana wakil pemerintah akan selalu bermusyawarah dengan DPR dalam proses pembicaraan penyusunan Undang-Undang).[16]

o000o

---

[15] Ibid. Hlm 52

[16] Ibid. Hlm. 53

BAB V

SEJARAH HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M.HI

A. Periode Proklamasi 17 Agustus 1945

Proklamasi Kemerdekaan RI berhasil diproklamirkan oleh Ir Soekarno dan Moh. Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945, setelah melalui proses panjang dan dramatis dalam sejarah kemerdekaan Indonesia. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia kemudian dibentuk sehari setelah proklamasi kemerdekaan yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945. PPKI dalam rapatnya kemudian mengesahkan UUD 1945 yang terdiri dari Pembukaan (*Preambule*) dan Batang Tubuh, belum ada penjelasan. Penjelasan yang terdapat dalam Berita Negara RI tahun II No. 7 merupakan susunan dari Prof. Dr. Mr. Soepomo yang pernah dikemukakan pada tanggal 15 Juli di depan sidang BPUPKI.

Sistem ketatanegaraan saat itu, bila dilihat ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, maka tampak bahwa yang memegang kekuasaan yang tertinggi dan sebagai pelaku kedaulatan rakyat adalah MPR (Pasal 1 ayat 2). Sebagian kekuasaan itu oleh MPR disalurkan kepada lembaga-lembaga lain yang ada di bawahnya (*Opdracht Van Bevogheid*). Dengan demikian, maka lembaga-lembaga lain seperti DPR, Presiden, BPK, DPA dan MA berada di bawah MPR (*Untergeordnet*). Presiden dan DPR menerima mandat dari majelis di bidang eksekutif, legislatif dan le gislatif control, di

mana presiden dan DPR harus mampu bekerja sama, terutama dalam melaksanakan kekuasaan pembentukan UU (Pasal 5 ay at 1 jo Pasal 20 ayat 1 UUD 1945). Presiden sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan harus benar-benar memperhatikan suara DPR, meskipun presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR dan juga DPR tidak dapat memberhentikan presiden (menteri-menteri negara), sesuai dengan sistem presidensil yang dianut oleh UUD 1945. Meskipun demikian, dewan berhak meminta kepada majelis untuk diadakannya sidang istimewa jika presiden dianggap melanggar haluan negara (Penjelasan Umum UUD 1945)[1].

Pada tanggal 29 Agustus 1945 PPKI dibubarkan oleh Presiden dan dibentuk Komite Nasional Indonesi Pusat (KNIP) yang mempunyai tugas membantu Presiden, kemudian tanggal 16 Oktober 1945 Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat No. X Tahun 1945 yang menetapkan KNIP sebelum MPR dan DPR diberi kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan GBHN. Kemudian tanggal 14 Nopember 1945 dikeluarkan Maklumat Pemerintah sebagai tindak lanjut dari Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 yang menyatakan: pembentukan kabinet baru, dan kabinet ini bertanggung jawab kepada KNIP.

Dengan maklumat-maklumat di atas menimbulkan persoalan dalam pelaksanaan pemerintahan mengenai sistem pemerintahan dimana menurut Pasal 4 UUD 1945 ditegaskan bahwa “Presiden memegang kekuasaan pemerintahan” dan Pasal 17 menetapkan bahwa “Menteri Negara diangkat

---

[1] I Gede Yusa, dkk. (2019) *Hukum Tata Negara, Pasca Amadenden UUD NKRI 1945*, Jakarta. Setara Press, hal. 59

dan diberhentikan oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden". Sistem pemerintahan menurut UUD 1945 adalah Sistem Presidensil. Sedangkan menurut Maklumat Pemerintah meletakan pertanggungjawaban kabinet kepada KNIP yang merupakan ciri dari sistem parlementer.

Dalam praktik ketatanegaraan, kekuasaan presiden pada masa ini sangat luas, karena selain memegang kekuasaan pemerintahan negara tertinggi juga memegang kekuasaan terhadap lembaga MPR, DPR dan DPA selama lembaga tersebut belum terbentuk. Selain itu di bidang eksekutif sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat 2 jo Pasal 17 presiden dibantu oleh wakil presiden, menteri, dan di bidang pelaksanaan kekuasaan MPR, DPR dan DPA dibantu oleh KNIP (Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945). Yang menunjuk menteri dan anggota KNIP adalah Presiden. Sehingga di sini presiden dengan bantuan KNIP berhak menetapkan haluan negara, UU dan memberikan pertimbangan (nasehat), sehingga di sini tampak bahwa kekuasaan presiden dapat dikatakan sebagai *Constitutional Dictatorship*. [2]

B. Periode Konstitusi RIS 27 Desember 1945 - 17 Agustus 1950

Setelah Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945 Belanda masih merasa mempunyai kekuasaan atas Hindia Belanda yaitu Negara bekas jajahan masih dibawah kekuasaan Kerajaan Belanda, dengan alasan :

---

[2] Abdullah Zaini; (1991), *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 113

1. Ketentuan Hukum Internasional. Menurut Hukum Internasional suatu wilayah yang diduduki sebelum statusnya tidak berubah, ini berarti bahwa Hindia-Belanda yang diduduki oleh Bala Tentara Jepang masih merupakan bagian dari Kerajaan Belanda, oleh karena itu setelah Jepang menyerah, maka kekuasaan di Hindia Belanda adalah Kerajaan Belanda sebagai pemilik/ penguasa semula;
2. Perjanjian Postdan Yaitu pernjajian diadakan menjelang berakhirnya Perang Dunia II yang diadakan oleh Negara Sekutu dengan phak Jepang, Italia dan Jerman, perjanjian ini menetapkan bahwa setelah Perang Dunia II selesai, maka wilayah yang diduduki oleh ketiga Negara ini akan dikembalikan kepada penguasa semula. Atas dasar perjanjian di atas, maka Belanda merasa memiliki Kedaulatan atas Hindia-Belanda secara De Jure. Akibat adanya pandangan ini yang kemudian menimbulkan konflik senjata antara Tentara Rakyat Indonesia (TRI) dengan NICA pada tanggal 10 Nopember 1946 di Surabaya. Untuk mengakhiri konflik ini, maka diadakan perundingan antara Indonesia dengan Belanda pada tanggal 25 Maret 1947 di Linggarjati yang antara lain menetapkan:
    1. Belanda mengakui RI berkuasa secara de facto atas Jawa, Madura dan Sumatra, di wilayah lain yang berkuasa adalah Belanda.
    2. Belanda dan Indonesia akan bekerja sama membentuk RIS.
    3. Belanda dan Indonesia akan membentuk Uni Indonesia Belanda.

Hasil perundingan ini menimbulkan penafsiran yang berbeda antara Belanda Indonesa mengenai soal Kedaultan Indonesia-Belanda, yaitu

: 1). Sebelum RIS terbentuk yang berdaulat menurut Belanda adalah Belanda, sehingga hubungan luar negeri/ Internasional hanya boleh dilakukan oleh Belanda. 2). Menurut Indonesia sebelum RIS terbentuk yang berdaulat adalah Indonesia, terutama Pulau Jawa, Madura dan Sumatra sehingga hubungan luar negeri juga boleh dilakukan oleh Indonesia. 3). Belanda meminta dibuat Polisi bersama, tetapi Indonesia menolak.

Akibat adanya penafsiran ini terjadi Clash I pada tanggal 21 Juli 1947 dan Clash II tanggal 19 Desember 1948. Terjadinya konflik ini akibat adanya agresi militer Belanda terhadap Indonesia. Sedangkan menurut Belanda terjadinya agresi militer Belanda adalah dalam rangka penertiban wilayah Kedaulatan Belanda. Bentrok senjata Indonesia-Belanda ini ini kemudian dilerai oleh PBB dan melakukan genjatan senjata dan dibuat suatu perundingan baru di atas Kapal Renville tahun 1948 yang menetapkan : 1). Belada dianggap berdaulat penuh di seluruh Indonesia sampai terbentuk RIS. 2). RIS mempunyai kedudukan sejajar dengan Belanda. 3. Ri hanya merupakan bagian RIS.84 Kemudian diadakan Konfrensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 23 Agustus 1949 yang disepakati antara lain : 1). Mendirikan Negara Indonesia serikat 2). Penyerahan kedaulatan kepada RIS 3). Mendirikan UNI antara RIS dengan kerajaan Belanda. Atas dasar KMB maka pada tanggal 27 Desember 1949 dibentuklah Negara RIS dengan Konstitusi RIS. Berubahnya Negara Kesatuan menjadi Negara Serikat tidak semata-mata campur tangan dari pihak luar (PBB dan Belanda), akan tetapi juga kondisi Indonesia yang memberikan kontribusi yaitu adanya keinginan daerah-daerah untuk membentuk Negara/memisahkan diri dari Negara kesatuan dan membentuk Negara

sendiri serta mereka tidak puas terhadap kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah pusat tidak adil, yang pada akhirnya banyak daerah-daerah melakukan pemberontakan. Disamping itu Belanda telah berhasil dan makin banyak daerah-daerah membentuk Negara antara lain :

a. Negara Indonesia Timur tahun 1946;
b. Negra Pasundan termasuk Distrik Jakarta;
c. Negra Jawa Timur 16 Nopember 1948
d. Negara Madura 23 Januari 1948;
e. Negara Sumatra Timur 24 Januari 1948;
f. Negara Sumatra Selatan;
g. Negara yang sedang dipersiapkan adalah : Kalimantan Timur, Dayak Besar, Banjar, Kalimantan Tenggara, Bangka, Belitung, Riau, dan Jawa Tengah.

Naskah Konstitusi RIS disusun oleh delegasi kedua belah pihak. Negara RIS terdiri dari 16 negara bagian dan Ibu Kota Negara Indonesia adalah Jogyakarta dengan Kepala Negara RIS Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta diangkat sebagai Perdana Menteri. Dalam Konstitusi RIS dikenal adanya Senat yang merupakan wakil dari Negara-negara bagian dan sikap Negara bagian 2 orang dengan hak suara satu.

C. Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959

Sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia pada periode 1950 - 1959 dengan berlakunya UU Federal No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstituante Republik Indonesia Serikat (KRIS) menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) RI yang dituangkan dalam Lembaran Negara RIS

No. 56 Tahun 1950, maka KRIS berubah menjadi UUDS. Secara formil, UUDS 1950 adalah merupakan perubahan dari KRIS 1949, namun pada hakikatnya merupakan penggantian dari KRIS. Istilah perubahan dipakai karena berdasarkan Pasal 190 dan 191 KRIS, dinyatakan bahwa untuk merubah konstitusi hanya dapat dirubah dengan UU Federal, sedangkan pada Pasal 186 KRIS menyatakan untuk mengganti konstitusi harus dilakukan oleh lembaga konstituante. UU Federal No. 7 Tahun 1950 terdiri atas 2 pasal, yaitu:

a. Berisi ketentuan perubahan KRIS menjadi UUDS dengan diikuti naskah UUDS selengkapnya.
b. 1) Tentang UUDS berlaku Tanggal 17 Agustus 1950;
   2) Aturan Peralihan bahwa alat-alat perlengkapan negara sebelum pengundangan undang-undang ini tetap berlaku.

Dengan UUDS, maka bentuk negara federal berubah menjadi negara kesatuan (Pasal 1 ayat 1). UUDS sifatnya adalah sementara. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 134 UUDS yang menentukan bahwa: konstituante bersama-sama pemerintah selekasnya menetapkan UUD RI. Sebagai realisasi Pasal 134 tersebut kemudian dilaksanakan pemilu untuk memilih anggota DPR pada bulan September 1955 dan memilih anggota konstituante pada bulan Desember 1955. Konstituante yang diberi tugas untuk menetapkan UUD yang tetap, setelah bersidang selama kurang lebih 2,5 tahun tidak mampu menyelesaikan tugasnya. Hal ini disebabkan karena konstituante tidak pernah mencapai quorum, 2/3 dari jumlah anggota seperti yang ditentukan.

Gagalnya konstituante melaksanakan tugasnya dan rentetan peristiwa politik dan keamanan yang mengguncangkan persatuan dan kesatuan bangsa mencapai klimaksnya pada bulan Juni 1959.[3] Akhirnya demi keselamatan negara berdasarkan *staatsnoodrecht* (hukum keadaan bahaya bagi negara) pada hari Minggu tanggal 5 Juli 1959 pukul 17.00, Presiden Soekarno mengeluarkan dekret[4] yang diumumkan dalam upacara resmi di Istana Merdeka, yang isinya adalah: Pembubaran Konstituante, UUD 1945 berlaku kembali untuk seluruh wilayah RI dan tidak berlakunya UUDS dan pembentukan MPRS/DPRS dan DPAS dalam waktu sesingkat-singkatnya.

Dasar hukum keluarnya Dekrit Presiden ini tidak akan dijumpai dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi keluar didasarkan pada "*Staatsnoodrecht*" (Hukum/Hak Darurat Negara), yaitu hukum yang memberi hak kepada penguasa untuk mengambil tindakan atau keputusan yang penting demi kesatuan bangsa dan keselamatan negara. *Staatsnoodrecht* ada yang bersifat obyektif dan subyektif. Dikatakan

---

[3] KSAD Letnan Jenderal A.H. Nasution atas nama Pemerintah/Penguasa Perang Pusat (Peperpu), mengeluarkan peraturan No.Prt/Peperpu/040/1959 yang berisi larangan melakukan kegiatan-kegiatan politik. Pada tanggal 16 Juni 1959, Ketua Umum PNI Suwirjo mengirimkan surat kepada Presiden agar mendekritkan berlakunya kembali UUD 1945 dan membubarkan Konstituante.

[4] Dekret Presiden 1959 dilatarbelakangi oleh kegagalan Badan Konstituante untuk menetapkan UUD baru sebagai pengganti UUDS 1950. Konstituante mulai bersidang pada 10 November 1956, hingga tahun 1958 belum berhasil merumuskan UUD yang diharapkan. Sementara, di kalangan masyarakat pendapat-pendapat untuk kembali kepada UUD 1945 semakin kuat. Dalam menanggapi hal itu, Presiden Ir. Soekarno lantas menyampaikan amanat di depan sidang Konstituante pada 22 April 1959 yang isinya menganjurkan untuk kembali ke UUD 1945.

obyektif, bila tindakan penguasa didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya. Sedangkan yang subyektif bilamana tindakan penguasa tidak didasarkan pada peraturan yang sudah ada, tetapi didasarkan pertimbangan subyektif dari penguasa sendiri. Dasar dari penguasa untuk melaksanakan Hukum Darurat Negara yang ekstra konstitusional adalah pada asas *Salus Populi Suprema Lex* (kepentingan rakyat merupakan hukum yang tertinggi).

Keabsahan Dekret Presiden 5 Juli 1959, menurut Moh. Mahfud MD, terletak pada fakta politiknya, bukan pada kebenaran prosedurnya. Fakta politik saat itu adalah negara dalam keadaan bahaya dan sehingga presiden dapat mengambil langkah untuk menyelematkan demi kepentingan rakyat sebagai kepentingan yang tertinggi bahkan di atas konstitusi. Oleh karena itu, Moh Mahfud MD menyebutkan bahwa adakalanya tindakan yang inkonstitusional bisa menjadi sumber kekuasaan atau dasar bagi konstitusi yang baru sehingga Dekret Presiden 5 Juli 1959 adalah sebuah sumber hukum karena bisa dipertahankan secara nyata dan bukan karena benar secara konstitusional.[5] Dekrit Presiden tersebut kemudian dikuatkan dengan TAP MPRS XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.

Poin penting perubahan dalam system ketatanegaraan Indonesia dengan berlakunya UUDS 1950 sebagai pengganti dari Konstitusi RIS

---

[5]Nuruddin, (2020), *Politik Hukum di Indonesia,* UIN Mataram Press. Mataram. hlm. 98.

1949, di antaranya tentang kekuasaan dan kedaulatan rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUDS menyatakan bahwa, kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan rakyat. Kemudian dengan khusus menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Mengamati ketentuan ini mengandung makna bahwa kedaulatan rakyat dipisah dalam dua bagian kekuasaan yakni eksekutif dan legislatif. Paham ini berbeda dengan ketetapan yang terdapat dalam UUD 1945.

Prinsip-prinsip sistem Ketatanegaraan yang tercantum dalam UUDS 1950 negara kesatuan antara lain:

a) Penghapusan senat;
b) DPR Sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat;
c) DPRS bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat disebut Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar dengan hak mengadakan perubahan dalam UUD baru;
d) Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui Pemilu;[6]

D. Periode 5 Juli 1959 - 1966

Sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan yang terjadi, maka periode berlakunya UUD 1945 pada masa ini[7] (1959-1966). UUD 1945 yang berlaku kembali atas dasar Dekrit Presiden 5 Juli 1959 terdiri dari

---

[6]Titik Triwulan Tutik, (2010), *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945,* Kencana Prenada Media Group, Jakarta. Hlm. 17

[7] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim; Op. Cit, hlm. 96.

Pembukaan dan Batang Tubuh (16 Bab, 37 Pasal, 4 Aturan Peralihan dan 2 aturan Tambahan) serta Penjelasan. Sebagaimana halnya dengan UUD 1945 yang pertama kali berlaku tanggal 18 Agustus 1945, maka UUD 1945 yang berlaku kembali dengan dekrit ini juga masih bersifat "sementara", karena tidak ditetapkan oleh MPR sekalipun kemudian telah dibenarkan oleh TAP MPRS XX/MPRS/1966 jo TAP MPR V/MPR/1973. Dekrit itu sendiri hanya menetapkan bahwa UUD 1945 berlaku bagi seluruh Bangsa Indonesia. Jadi dengan demikian, berlaku pulalah ketentuan Pasal 3 dan ayat 2 Aturan Tambahan UUD 1945, yang berdasarkan kedua pasal tersebut maka UUD 1945 masih bersifat sementara.

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka asas ketatanegaraan dan sistem pemerintahan mengalami perubahan, yaitu dari asas Demokrasi Liberal[8] menjadi asas Demokrasi Terpimpin,[9] dan dari sistem parlementer menjadi sistem presidensil. Tentang asas demokrasi terpimpin, presiden dalam sidang konstituante tanggal 22 April 1959 menegaskan bahwa Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi yang didasarkan atas "kerakyatan" yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Jadi, inti dari demokrasi terpimpin adalah permusyawaratan, tetapi suatu permusyawaratan yang "dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan",

---

[8] *Demokrasi liberal* adalah demokrasi yang memberi kebebasan seluas-luasnya kepada warganya dalam hal politik, tidak ada batasan bagi tiap individu atau golongan untuk berserikat, ditandai dengan banyaknya partai politik. Pada Pemilu 1955, ada 172 partai politik yang bertanding.

[9] *Demokrasi Terpimpin* merupakan sebuah hype pendek demokrasi yang tidak didasarkan atas paham liberalisme, sosialisme-nasional, fasisme, dan komunisme, tetapi suatu paham demokrasi yang didasarkan pada keinginan-keinginan luhur bangsa Indonesia seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945. Demokrasi yang menuju pada satu tujuan yaitu mencapai masyarakat adil dan makmur yang penuh dengan kebahagiaan material dan spiritual sesuai dengan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945

bukan oleh perdebatan dan penyiasatan yang diakhiri dengan pengadaan kekuatan dan perhitungan suara pro dan kontra. Dengan sistem presidensil yang dianut oleh UUD 1945, maka presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif (pemerintahan) tertinggi (*concentration of power and responsibility upon president*), yang dalam melaksanakan kekuasaannya dibantu oleh seorang wakil presiden dan menteri-menteri (Pasal 4 dan 17 UUD 1945).

Dalam praktik ketatanegaraan yang terjadi sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 belum dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Banyak penyimpangan (*deviasi*) yang terjadi baik dari segi kelembagaan negara, sistem pemerintahan maupun dari segi hukum, banyak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Hal-hal yang menonjol terjadi pada sistem ketatanegaraan (demokrasi terpimpin) diantaranya:

1. Presiden melakukan pengangkatan ketua MPRS dirangkap oleh wakil Perdana Menteri III (Chairul Saleh) serta pengangkatan wakil ketua MPRS yang dipilih dan dipimpin oleh partai-partai besar serta wakil ABRI yang masing-masing berkedudukan sebagai menteri yang tidak memimpin departemen. Pembentukan MPRS berdasarkan penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 bertentangan dengan UUD 1945 karena berdasarkan UUD 1945 pengangkatan anggota MPRS sebagai lembaga tertinggi Negara harus melalui pemilihan umum sehingga partai-partai yang terpilih oleh rakyat memiliki anggota-anggota yang duduk di MPR.

2. Pembubaran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil pemilu tahun 1955 akibat penolakan RAPBN yang diajukan pemerintah pada tahun 1960. Presiden kemudian membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) dengan seluruh anggota dipilih oleh presiden. Tindakan presiden tersebut bertentangan dengan UUD 1945 sebab berdasarkan UUD 1945 presiden tidak dapat membubarkan DPR.
3. Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1959. Lembaga ini diketuai oleh Presiden sendiri. Tugas DPAS adalah memberi jawaban atas pertanyaan presiden dan mengajukan usul kepada pemerintah. Pelaksanaannya kedudukan DPAS juga berada di bawah pemerintah/presiden sebab presiden adalah ketuanya. Hal ini disebabkan oleh DPAS yang mengusulkan dengan suara bulat agar pidato presiden pada hari kemerdekaan RI 17 Agustus 1959 yang berjudul "penemuan kembali revolusi kita" yang dikenal dengan Manifesto Politik Republik Indonesia (Manipol) ditetapkan sebagai GBHN berdasarkan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960. Inti Manipol adalah USDEK (Undang-Undang Dasar 1945, Sosialisasi Indonesia, Demokrasi terpimpin, ekonomi terpimpin dan kepribadian Indonesia) dan GBHN ini dikenal dengan nama MANIPOL USDEK. Selain ketiga hal di atas, arah politik luar negeri Indonesia saat ini adalah memberlakukan politik konfrontasi pada negara-negara kapitalis dengan ikut serta dalam poros Jakarta-Phnom Penh-Hanoi Peking-Pyong Yang.
4. Ir. Soekarno sebagai presiden definitif dengan masa jabatan seumur hidup tanpa didampingi wakil presiden dan menjadi pemimpin besar

revolusi, sebagaimana diatur dalam TAP MPRS III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Ir. Soekarno menjadi Presiden Republik Indonesia seumur hidup. Soekarno menggunakan gelar rangkap "Presiden/Pemimpin Besar Revolusi / Panglima tertinggi Mandataris MPRS" lebih banyak dari gelar yang diberikan konstitusi yaitu presiden.

5. Di bidang hukum, banyak hal yang seharusnya diatur/dibentuk dengan undang-undang tetapi dibentuk dengan Penetapan Presiden; Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden. Jadi secara konstitusional, maka seharusnya kekuasaan negara tidak terletak di tangan "presiden", tetapi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, namun dalam praktik ketatanegaraan UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional dikesampingkan.

Struktur, fungsi dan mekanisme yang dilaksanakan dalam era ini berdasarkan pada sistem "*trial and error*" yang perwujudannya senantiasa diwarnai oleh berbagai paham politik yang ada serta disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang cepat berkembang. Sistem "*trial and error*" telah membuahkan sistem multiideologi dan multipartai politik yang pada akhirnya melahirkan multimayoritas, keadaan ini terus berlangsung hingga pecahnya pemberontakan DI/TII yang berhaluan teokratisme Islam fundamental (1952/1962) dan kemudian Pemilu 1955 melahirkan empat partai besar, yaitu: PNI, NU, Masyumi dan PKI yang secara berlahan terjadi bergeseran politik ke sistem catur mayoritas serta disintegrasi dan instabilitas nasional sejak periode orde lama yang berpuncak pada pemberontakan G 30/S PKI 30 September 1965, sampai lahirnya

Supersemar sebagai titik balik lahirnya tonggak pemerintahan Orde Baru yang merupakan koreksi total terhadap budaya dan sistem politik Orde Lama.

Hierarki peraturan perundang-undangan yang sebagai dasar pelaksanaan hokum ketatanegaraan pada periode ini adalah sebagai berikut.

a. Undang-undang Dasar 1945,
b. Undang-Undang,
c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu),
d. Peraturan Pemerintah,
e. Surat Penetapan Presiden, dan
f. Keputusan Presiden.

Kemudian dalam rangka ketentuan-ketentuan perundang-undangan tentang pokok-pokok pemerintahan daerah perlu diperbaharui sesuai dengan Manifesto Politik sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara dan pedoman pelaksanaannya, maka dibentuklah Undang-Undang No. 8 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Wujud berbagai hambatan adalah disintegrasi dan instabilisasi nasional sejak periode Orde Lama yang berpuncak pada pemberontakan PKI 30 September 1965 sampai lahirlah Supersemar sebagai titik balik lahirnya tonggak pemerintahan era Orde Baru yang merupakan koreksi total terhadap budaya dan sistem politik Orde Lama dimana masih terlihat kentalnya mekanisme, fungsi, dan struktur politik yang tradisional berlandaskan ideologi sosialisme komunisme.

Dalam kondisi seperti tersebut, kemudian muncul pemberontakan G30 S/PKI, yang membawa korban beberapa jenderal, aparatur negara dan masyarakat Indonesia. Presiden/Kepala Negara/Pemimpin Besar Revolusi tidak mampu mengendalikan stabilitas politik dan keamanan, sehingga kemudian meletuslah TRI TURA (Tiga Tuntutan Rakyat) dari angkatan 1966 yang isinya: (1) Pelaksanaan kembali secara murni dan konsekuen UUD 1945; (2) Pembubaran PKI dan (3) Penurunan harga barang.

Kemudian lahirlah Supersemar sebagai titik balik lahirnya tonggak pemerintahan era Orde Baru yang merupakan koreksi total terhadap budaya dan sistem politik Orde Lama dimana masih terlihat kentalnya mekanisme, fungsi, dan struktur politik yang tradisional berlandaskan ideologi sosialisme komunisme.

E. Periode Orde Baru Tahun 1966 - 1998

Periode tahun 1966 merupakan tonggak sejarah revormasi sistem ketatanegaraan Indonesia, dimana terjadi peristiwa besar dalam proses peralihan kekuasaan dari era orde lama dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto. Pengalihan kekuasaan pemerintahaan diawali dengan dikeluarkanlah Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) Tahun 1966, yang memberi wewenang kepada Jenderal Soeharto, Panglima Komando Staf Angkatan Darat untuk mengendalikan situasi negara yang tidak terkendali setelah terjadinya pemberontakan G30 S/PKI, kemudian terjadi demonstrasi dikalangan mahasiswa dan masyarakat yang mengajukan tiga tuntutan pokok. Akhirnya atas kondisi tersebut keluarlah Supersemar dan dikukuhkan dengan TAP MPRS IX/ MPRS/1966.

Kemudian pada tanggal 12 Maret 1967 dengan TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967 mencabut kekuasaan Ir. Soekarno, dan kemudian mengangkat pemegang Ketetapan MPRS IX/ MPRS/1966 sebagai pejabat presiden. Soeharto diangkat sebagai pejabat presiden berdasarkan TAP MPRS No.XLIX/MPRS/1968. Untuk melakukan penertiban terhadap produk peraturan perundang-undangan, kemudian dikeluarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, yang terdiri dari:

1) UUD 1945;
2) Ketetapan MPRS/MPR;
3) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
4) Peraturan Pemerintah;
5) Keputusan Presiden; dan
6) Peraturan pelaksana lainnya, seperti:
    a. Peraturan Menteri;
    b. Instruksi Menteri;
    c. dan lain-lainnya.

Dalam sejarah berlakunya UUD 1945, kemudian pada Tanggal 3 Juli 1971 diadakan Pemilihan Umum, dan berhasil membentuk MPR, DPR, dan DPRD yang definitif sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 18 UUD 1945. Kemudian pada Bulan Maret 1973, MPR mengangkat Jenderal Soeharto sebagai presiden, dan untuk selanjutnya dalam 5 kali pemilihan presiden, MPR terus menerus memilih Jenderal

Soeharto sebagai calon tunggal. Pada masa pemerintahan Soeharto, dikeluarkan UU yang mengatur mengenai lembaga negara, antara lain: UU No. 5 Tahun 1973 tentang BPK, UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan pada masa Soeharto berkuasa, terjadi pula deviasi, baik di bidang politik maupun hukum. Antara lain dengan pelemahan fungsi MPR, yang diawali dengan adanya konsensus nasional Tahun 1967 sebagai hasil kesepakatan partai politik dan Golongan Karya, yang disahkan dengan Keputusan pimpinan DPR-GR tanggal 16 Desember 1967 dengan adanya anggota MPR yang diangkat di samping melalui pemilu. Isi Keputusan tersebut antara lain: (1) Adanya anggota MPR/DPR yang diangkat, disamping yang dipilih melalui pemilu, (2) Yang diangkat adalah perwakilan ABRI dan Non ABRI, untuk Non ABRI harus non massa, (3) Jumlah anggota yang diangkat untuk MPR adalah 1/2 dari jumlah seluruh anggota DPR. Konsensus tersebut merupakan titik awal pelemahan anggota MPR melalui penentuan komposisinya. Puncak restrukturisasi politik adalah keluarnya serangkaian UU politik, yaitu UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilu, UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golkar, UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Masyarakat. UU No. 1 Tahun 1985 dengan tegas mencantumkan harus adanya pengangkatan jumlah anggota MPR/ DPR.

Paket UU inilah yang menurut Ni'Matul Huda merupakan sumber masalah politik di tanah air, yaitu berkaitan dengan masalah komposisi keanggotaan MPR, DPR dan DPRD. Keanggotaan lembaga tersebut ada yang dipilih melalui pemilu dan ada yang diangkat dengan kriteria yang

tidak jelas. Anggota MPR yang diangkat (ABRI, Utusan Daerah dan Golongan) jauh lebih banyak dibandingkan yang dipilih, sehingga pengangkatan tersebut lebih banyak tergantung dari selera presiden. Hal tersebut menyebabkan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara berada di bawah presiden/eksekutif, bukan sebaliknya. MPR menjadi lembaga elastis yang lebih banyak menyuarakan kepentingan penguasa. Penyimpangan lainnya adalah berkaitan dengan perubahan UUD 1945, di mana UUD 1945 dianggap final dan merupakan karya agung *The Founding Fathers* yang harus dilaksanakan Bangsa Indonesia. UUD tidak dapat dirubah, karena merubah UUD negara akan kacau dan merubah UUD berarti membubarkan negara proklamasi 17 Agustus 1945. Keinginan untuk tidak merubah tampak dari ketentuan Pasal 115 TAP MPR I/MPR/ 1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR/DPR yang menyatakan bahwa;" majelis tidak akan merubah UUD 1945 dan Pancasila dan tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekwen". Peraturan tersebut sangat kontradiktif dengan semangat Pasal 37 UUD 1945 dan terlalu dipaksakan. Hal tersebut dipertegas lagi dalam TAP MPR IV/MPR/1983 tentang Referendum, di mana untuk merubah UUD 1945 harus dilakukan referendum. Ketetapan ini dimaksudkan agar Pasal 37 UUD 1945 tidak mudah digunakan.

Jadi, pada era pemerintahan Soeharto Asas Kedaulatan Rakyat sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 tidak pernah dilaksanakan, yang dilaksanakan adalah kedaulatan penguasa. Akibat pendekatan kekerasan yang dilakukan dan terpuruknya ekonomi Indonesia sejak 1977, gelombang aksi mahasiswa yang menghendaki mundurnya Soeharto sebagai presiden

kemudian terjadi. Akibatnya pada Tanggal 21 Mei 1998, Soeharto yang sudah memegang jabatan selama 7 periode mengundurkan diri sebagai presiden dan digantikan oleh BJ. Habbie yang sebelumnya menjabat sebagai wakil presiden.

F. Periode Era Reformasi Tahun 1998 – Sekarang

1. Masa Pemerintahan Presiden BJ. Habibie (1998-1999)

Pemerintahan pada masa Habibie disebut sebagai pemerintahan Transisional, yang menurut Mulyoto Mulyosudarmo terdapat dua pemahaman tentang pemerintahan transisi. Pertama, pemerintahan transisi digunakan untuk merujuk "pemerintahan sementara" yang masa jabatannya dibatasi sampai terbentuknya pemerintahan baru hasil pemilu. Kedua, pemerintahan transisi merupakan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik menjadi pemerintahan yang desentralistik dan demokratis. Pada masa Habibie, terjadi perubahan ketatanegaraan yang lebih demokratis, yakni dengan keluarnya beberapa ketetapan yang penting, Undang-undang serta dilakukannya amandemen I (pertama) terhadap UUD 1945. Dalam bidang politik, dikeluarkan undang-undang yang menggantikan undang-undang sebelumnya, yaitu: UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dengan keluarnya undang-undang tersebut, maka terdapat sejumlah perubahan yang paling menonjol dalam sistem ketatanegaraan yakni;

1) perubahan sistem politik dari sistem politik kepartaian, di mana jumlah partai yang ikut pemilu tidak lagi terbatas PDI. PPP dan Golkar tetapi multi partai.
2) diakhirinya peran militer secara bertahap di MPR.
3) asas tunggal Pancasila dalam partai tidak berlaku lagi. Masing-masing partai bebas menentukan asas yang dipakai. Keempat, pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Setelah terbentuknya MPR hasil pemilu 1999, kemudian dilakukan perubahan pertama terhadap UUD 1945 dalam sidangnya tanggal 14-21 Oktober 1999. Beberapa pasal yang diamandemen antara lain: Pasal 5 ayat 1, Pasal 7, 9, 13 ayat 2, 14, 15, 17 ayat 2 dan 3, 20 serta Pasal 21. Perubahan terhadap Pasal 5 ayat 1 jo Pasal 20 adalah berkaitan dengan kekuasaan pembentukan UU. Bila sebelum amandemen kekuasaan membentuk UU ada pada presiden, maka kemudian beralih kepada DPR. RUU tersebut dibahas oleh presiden bersama dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama, dan jika tidak mendapat persetujuan bersama, maka tidak boleh diajukan dalam persidangan masa itu (pasal 20 ayat 2 dan 3 amandemen I UUD 1945). Yang mengesahkan RUU tersebut adalah presiden (Pasal 20 ayat 4). Masalahnya kemudian adalah jika RUU tersebut ternyata kemudian tidak disahkan oleh presiden, maka bagaimana status RUU tersebut, apakah langsung menjadi UU atau batal? Bila dahulu sebelum amandemen, maka

RUU tersebut tidak boleh diajukan dalam persidangan DPR masa itu (Pasal 21 ayat 2).[10]

Dengan amandemen, maka ketentuan tersebut dihapus. Amandemen juga dilakukan terhadap Pasal 7 yaitu berkaitan dengan pembatasan masa jabatan persiden, yakni maksimal hanya untuk dua kali masa jabatan. Sedangkan dalam Pasal 9 yaitu menyangkut sumpah presiden, ditambah satu ketentuan lagi yaitu bahwa jika MPR/DPR tidak mengadakan sidang, maka presiden dan atau wakil presiden bersumpah/berjanji di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan MA. Pasal 13 berkaitan dengan pengangkatan/penerimaan duta bila dahulu sepenuhnya adalah merupakan hak presiden selaku kepala negara, maka dengan amandemen presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Demikian pula dengan ketentuan Pasal 14 ayat 2 dalam hal pemberian Amnesti dan Abolisi. Sedangkan dalam hal pemberian Grasi dan Rehabilitasi, harus memperhatikan pertimbangan MA.

Dalam sidang Umum MPR bulan Oktober 1999 sebagai akhir masa pemerintahan Presiden BJ. Habibie karena tidak dapat mencalonkan diri atau dicalonkan untuk periode berikutnya, karena ditolaknya pidato pertanggungjawaban presiden di depan Sidang Umum MPR dengan TAP MPR III/MPR/1999. Dari 690 orang anggota MPR yang hadir, sejumlah 355 anggota menolak pertanggungjawaban, sedangkan yang menerima 322

---

[10] Dalam Amandemen ke-II UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, hal tersebut sudah diatur dengan dicantumkannya Pasal 20 ayat (5) yang menyebutkan bahwa, Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

anggota, 9 suara yang abstain dan 4 suara yang dinyatakan tidak sah. Alasan pokok ditolaknya pertanggungjawaban Bj Habibie antara lain: a). Tidak mengusut jumlah harta kekayaan presiden Soeharto; b). memberikan otonomi pada Timor Timur sehingga Timor Timur melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 1999

2. Masa Pemerintahan Presiden KH. Abdurrahman Wahid (1999-2001)

Kemudian dalam Sidang Umum MPR tanggal 20-21 Oktober 1999, Bangsa Indonesia menorehkan sejarah penting bagi perkembangan demokrasi, yakni terpilihnya presiden dan wakil presiden yaitu KH. Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarno Putri melalui voting sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat 2 UUD 1945. Pengangkatan tersebut kemudian dikukuhkan dengan TAP MPR VII/MPR/1999 dan TAP MPR VIII/MPR/1999.

Dan perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan dalam sidang tahunan MPR tanggal 7-18 Agustus 2000, MPR melakukan amandemen ke-II terhadap UUD 1945 yang meliputi perubahan dan atau penambahan yaitu; Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, mencakup Pasal 18, 18A, 18 B; Bab VII tentang DPR, mencakup Pasal 19, 20 ayat 5, 20A, 22 A dan 22 B;: Bab IX tentang Wilayah Negara, mencakup Pasal 25 E; Bab X tentang Warga: Negara dan Penduduk, mencakup Pasal 26 ayat 2 dan 3, Pasal 27 ayat 3; Bab XII tentang HAM, mencakup Pasal 28 A-J dan Bab XII tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan, mencakup Pasal 36 A-C. Beberapa hal penting berkaitan dengan amandemen tersebut

di atas adalah ketentuan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah, di mana dengan tegas ditentukan bahwa daerah Indonesia terbagi atas daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota serta diakuinya dan dihormatinya satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Perubahan terhadap Pasal 19 ayat 1, berkaitan dengan penyusunan anggota DPR di mana dalam amandemen, ditentukan bahwa "anggota DPR dipilih melalui pemilu". Jadi tidak lagi dikenal adanya mekanisme pengangkatan sebagaimana yang terjadi sebelumnya. Selanjutnya pada amandemen ke-III Pasal 20, ditambah satu ayat lagi yaitu ayat (5), yang menentukan bahwa bilamana RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh presiden, maka dalam jangka waktu 3 bulan sejak RUU tersebut disetujui, sah menjadi UU.

Selama pemerintahan KH. Abdurrahman Wahid, tuntutan reformasi dirasa berjalan lambat dan gejolak disintegrasi bangsa di berbagai daerah belum berhasil diatasi, terakhir adalah terjadinya dugaan skandal Bulloggate dan Bruneigate,[11] walaupun tidak dapat dibuktikan secara hukum, namun berakibat secara politik dimana DPR mengeluarkan Memorandum I pada tanggal 1 Februari Tahun 2001 dan diikuti dengan Memorandum II pada Tanggal 30 April 2001. Kewenangan DPR mengeluarkan Memorandum tersebut didasarkan pada TAP MPR No.III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga

[11] Skandal Bulloggate adalah tentang penggunaan uang Yayasan Dana Yanatera Bullog sejumlah Rp. 35 Milyar, di mana Presiden diduga berperan dalam pencairan dana tersebut untuk diberikan kepada Suwondo. Sedangkan Br uneigate adalah tentang pemberian bantuan dari pemerintah Brunei Darussalam kepada pemerintah RI.

Tertinggi Negara dengan/ atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, di mana dalam Pasal 7 ayat (2) disebutkan: Apabila DPR menganggap presiden melanggar Haluan Negara, maka DPR menyampaikan memorandum[12] untuk mengingatkan presiden. Kemudian dalam Pasal 7 ayat (3) disebutkan: Apabila dalam waktu 3 bulan presiden tidak memperhatikan Memorandum DPR tersebut pada ayat (2), maka DPR akan menyampaikan Memorandum kedua. Jika dalam waktu 1 bulan Memorandum II tidak diindahkan, DPR dapat meminta MPR mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Konflik antara presiden dan DPR terus berlanjut, dan Presiden pada Tanggal 22 Juli 2001 mengeluarkan Maklumat yang berisi:

1) Pembekuan MPR/DPR,
2) Mengembalikan kedaulatan rakyat dan melaksanakan pemilu dalam waktu satu tahun,
3) Membekukan partai Golkar.

Keluarnya Maklumat tersebut menimbulkan reaksi dari berbagai kalangan, dan akhirnya atas permintaan MPR, MA mengeluarkan fatwa mengenai substansi Maklumat tersebut, yaitu bahwa: a) Maklumat tersebut bertentangan dengan konstitusi (penjelasan). b) Presiden tidak berwenang

---

[12]Memorandum I DPR dituangkan dalam Surat Keputusan DPR No 36 Tahun 2001, yang berisi: a. Presiden diduga terlibat dalam kasus Bullogate dan Bruneigate, b. Melakukan kebohongan publik, c. Inkonsistensi dalam memberikan pernyataan, d. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara, e. Melanggar Pasal 9 UUD 1945 tentang Sumpah Jabatan Presiden, dan f. Melanggar TAP MPR No. XI/MPR/1998 (Ball Post 28 Maret 2001) 58 Memorandum II DPR Dituangkan dalam Surat Keputusan DPR No. 47/IV/2001 yang berisi: a. Presiden telah melanggar GBHN, b. Dalam waktu 3 bulan, presiden tidak memperhatikan Memorandum I, dan c. Memberikan waktu 1 bulan kepada presiden menanggapi hal tersebut. 79 Hukum Tata Negara

membubarkan Golkar karena yang berwenang adalah MA sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang tentang partai politik. c) Dari segi kelembagaan, tindakan presiden juga tidak tepat, karena MPR adalah merupakan lembaga tertinggi negara sehingga tidak dapat dibubarkan oleh lembaga tinggi negara lainnya. Akhirnya melalui Sidang Istimewa tanggal 22 Juli 2001, MPR mencabut mandatnya dan mengangkat Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden RI ke-V dan Hamzah Haz sebagai wakil Presiden.

Kemudian pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, MPR mengeluarkan 12 Ketetapan dan melakukan amandemen ke III terhadap UUD 1945. Dalam amandemen ke III ini, beberapa pasal yang dirubah atau ditambah adalah; Pasal 1 ayat (2 dan 3), 3 ayat (1, 3 dan 4), 6 ayat (1 dan 2), 6A ayat (1, 2, 3 dan 5), 7A, 7B ayat (1, 2, 3, 5, 6 dan 7), 7C, 8 ayat (1 dan 2), 11 ayat (2 dan 3), 17 ayat (4), 22C ayat (1, 2, 3 dan 4), 22D ayat (1, 2, 3 dan 4), 22E ayat (1, 2, 3, 4, 5 dan 6), 23 ayat (1, 2 dan 3), 23A, 23C , 23E ayat (1, 2 dan 3), 23F ayat (1 dan 2), 23G ayat (1 dan 2), 24 ayat (1 dan 2), 24A ayat (1, 2, 3, 4 dan 5), 24B ayat (1, 2, 3 dan 4) dan Pasal 24C ayat (1, 2, 3, 4, 5 dan 6). Perubahan yang penting dalam amandemen ke-III ini antara lain berkaitan dengan Pasal 1 ayat 1 yang menyatakan bahwa: “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Jadi tidak lagi dilaksanakan oleh MPR. Demikian pula dalam ayat 2 yang menegaskan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Berdasarkan amandemen ke III ini, maka perubahan yang mendasar terjadi pada lembaga MPR, yang dahulu adalah merupakan lembaga tertinggi negara sekarang kedudukannya sama dengan lembaga lainnya. Selain itu, diatur pula

beberapa lembaga baru seperti DPD (Pasal 22 C dan D), Komisi Yudisial (Pasal 24 B), Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 C), dan sebagainya. Kemudian pada bulan Agustus 2002 dalam sidang tahunannya, MPR melakukan amandemen yang ke IV terhadap UUD 1945. Perubahan dan atau penambahan meliputi Pasal 2 ayat (1), 6A ayat (4), 8 ayat (3), 11 ayat (1), 16, 23B , 23D, 24 ayat (3), BAB XIII, Pasal 31 ayat (1, 2, 3 dan 4), 37 ayat (1, 2, 3, 4 dan 5), Aturan Peralihan Pasal 1, 11 dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II. Dalam amandemen ke IV ini, salah satu perubahannya adalah: mencakup susunan lembaga MPR, di mana keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilu, serta dihapuskannya lembaga DPA. Dengan amandemen ini juga ditegaskan bahwa UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal (Aturan Tambahan Pasal II), sehingga penjelasan tidak termasuk lagi sebagai bagian dari UUD 1945. Dengan di amandemennya UUD 1945 tersebut, maka kemudian dikeluarkan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana dari UUD 1945, yaitu antara lain; UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, UU No. 31 Tahun 2003 tentang Partai Politik, UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU No. 23 Tahun 2003 tentang pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan sebagainya.

Pemilu Legislatif Tahun 2004 yang dilaksanakan pada Tanggal 5 April 2004 telah berhasil memilih anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pemilu Tahun 2004 ini menghasilkan 10 partai yang mendapat suara terbanyak dari 24 partai politik yang ikut pemilu. Partai tersebut antara lain:

Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) memperoleh suara (18,53%), Partai Golkar (21,58%), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) (10,57 %), PPP (8,15%), Partai Demokrat (7,45%), PAN (6,44%), PBB (2,62%), PER (2,44%) dan PDS (2,13%). Dengan perolehan suara tersebut, maka konsekuensinya pada pemilu selanjutnya yaitu tahun 2009, partai yang berhak ikut pemilu adalah 7 partai yang memperoleh suara terbanyak. Pemilu 2004 ini menunjukkan terjadinya perubahan dominasi dan pemerataan kekuatan, misalnya PDIP dan Golkar hanya menguasai 20% dan 23% kursi. Hal tersebut disebabkan karena: Dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu disebutkan bahwa untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai politik peserta pemilu harus:

a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi DPR,

b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 jumlah Provinsi seluruh Indonesia,

c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di 1/2 jumlah Kabupaten/ Kota seluruh Indonesia.

Berdasarkan hasil Pemilu Legislatif Tahun 2004 tersebut, maka pada Tanggal 5 Juli Tahun 2004 kemudian dilakukan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dan ini merupakan hal yang baru bagi Bangsa Indonesia karena sebelumnya pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh MPR. Dalam Pemilu Tahun 2004 ini, Calon Presiden (capres) dan Calon wakil Presiden diusulkan oleh partai

politik/gabungan partai politik pemenang pemilu (Pasal 6A ayat (2) UUD 1945) jo Pasal 25 UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian berdasarkan ketentuan Peralihan Pasal 101 UU No. 23 Tahun 2003, maka untuk pemilu Tahun 2004 partai politik/gabungan partai politik yang berhak mengajukan Capres dan Cawapres adalah yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% dari jumlah kursi DPR atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional hasil pemilu anggota DPR Tahun 2004. Atas dasar ketentuan tersebut, maka pada awalnya terdapat 6 pasangan Capres dan Cawapres yaitu: (a). Wiranto dan Salahudin Wahid dari Golkar, (b) Megawati dan Hasyim Muzadi dari PDIP, (c) Amien Rais dan Siswono Yudhohusodo dari PAN, (d) Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla dari Partai Demokrat, (e) Hamzah Haz dan Agum Gumelar dari PPP dan (f) KH. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Marwah Daud Ibrahim dari PKB. Namun pasangan Gus Dur dan Marwah Daud Ibrahim dinyatakan gugur oleh KPU karena tidak memenuhi persyaratan. Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 amandemen ke-3 menyatakan bahwa, Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Gugurnya pasangan ini akibat terganjal ketentuan Pasal 6 huruf d UU No. 23 Tahun 2003 yang menyatakan: “mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden”, Dan SK KPU No. 31 Tahun 2004 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Kemampuan Rohani dan Jasmani Calon Presiden dan Wakil Presiden yang dalam salah satu klausulnya menyebutkan bahwa :”Capres atau Cawapres memenuhi syarat apabila tidak ditemukan distabilitas dalam kesehatan

jasmani, termasuk di dalamnya perihal penglihatan”. Pada pemilu putaran pertama yang diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 tersebut, ternyata dari 5 pasangan capres dan cawapres tidak ada pasangan yang memenuhi syarat peroleh suara untuk dapat dilantik sebagai presiden dan wakil presiden. Karena itu kemudian atas dasar Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 jo Pasal 66 UU No. 23 Tahun 2003, maka 2 pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua yang akan maju pada pemilu putaran kedua. Hasil pemilu putaran pertama ini membawa pasangan Megawati Soekarno Putri dan KH. Hasyim Muzadi serta pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla maju pada pemilu putaran kedua. Pemilu putaran kedua yang dilaksanakan pada Tanggal 5 Oktober 2004, memenangkan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai Presiden / Wakil Presiden RI periode Tahun 2004 - 2009. Hal tersebut berdasarkan Keputusan KPU No. 28/ MK/KPU/2004 tentang Penetapan hasil rekapitulasi pemilu. KPU memutuskan dan menetapkan bahwa pasangan Megawati-Hasyim Muzadi memperoleh suara sebanyak 44.990.704, sedangkan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla memperoleh suara sebanyak 69.266.350. Pelantikan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden dilakukan dalam Rapat Paripurna MPR pada Tanggal 20 Oktober 2004.

4. Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004 - 2014)

Masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berkuasa selama dua periode dimulai dari tahun 2004 - 2009 untuk periode pertama, dan 2009 - 2014 untuk periode kedua. Di masa pemerintahannya, ada dua

Wakil Presiden yakni Jusuf Kalla dan Boediono. Kebijakan politik yang dibuat adalah Kabinet Indonesia Bersatu yang terbagi dalam dua dua periode, Kabinet Indonesia Bersatu I dan Kabinet Indonesia Bersatu II.

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Komunikasi Pemberantasan Korupsi (KPK) direvitalisasikan dan memiliki posisi politik yang sangat kuat. KPK telah mengusut dan menegakkan berbagai kasus salah satunya kasus suap Kemenpora, kasus pembangunan Wisma Atlet, bank Century, kasus mafia pajak, dan lain-lain.

Prestasi baik dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono berhubungan dengan fundamental makro ekonomi: utang luar negeri Indonesia menurun secara mengesankan, cadangan devisa meningkat dan pertumbuhan Produk Domestik Bruto tahunan solid. Fundamental-fundamental ini kuat - didukung oleh ekonomi komoditas pada tahun 2000 dan meningkatnya daya beli secara cepat - membuat Indonesia berhasil melalui krisis global 2008 - 2009 tanpa masalah yang berarti. Di dalam hubungan internasional, peran Indonesia dalam kancah internasional tidak dipandang sebelah mata. Indonesia pada masa itu aktif di berbagai forum internasional seperti APEC dan *Global Climate Change*. Kemajuan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono tidak sampai disitu saja. Berbagai kemajuan dilakukan, di antaranya: Adanya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Pendidikan wajib 12 tahun Pembangunan wilayah juga berjalan baik seiring dengan konektivitas

Reformasi birokrasi menjadi agenda pembangunan yang penting. Kebijakan tentang cetak biru manajemen birokrasi yang modern, bersih, dan profesional lahir pada masa kepresidenannya. Susilo Bambang

Yudhoyono getol mendorong lahirnya rupa-rupa regulasi administrasi tata pemerintahan dan kepegawaian negara. Kemudian lahirlah Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang berisi prinsip pengembangan dan tata kelola birokrasi modern dan berintegritas. Dan diikuti dengan detetapkannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memagari kemungkinan penyalahgunaan wewenang oleh Pegawai Negeri Sipil. Ada juga desain besar Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang masih relevan hingga hari ini. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang bertugas memastikan proses seleksi pejabat tinggi berlangsung dengan prinsip-prinsip-prinsip meritokrasi terbentuk pada masa Susilo Bambang Yudhoyono. Susilo Bambang Yudhoyono memfasilitasi pembentukan Tim Reformasi Birokrasi Nasional beranggotakan pejabat tinggi lintas kementerian, dan Tim Independen Reformasi Birokrasi yang diisi tokoh-tokoh kritis dari kalangan birokrasi, masyarakat sipil, perguruan tinggi, bahkan dunia bisnis.[13]

Berkaitan dengan ketatanegaraan pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono telah berhasil menata berbagai sektor diawali dengan melahirkan beberapa Undang-undang (UU), di antaranya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Undang-undang (UU) Nomor 10 Tahun 2008 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Undang-undang (UU) Nomor 10 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang

[13] Kompas.com, diikutip, 12 Juni 2021.

sistem peradilan anak, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang informasi publik, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang pelayanan publik, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

Kemudian dalam kurun waktu 10 tahun menjabat, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengeluarkan setidaknya ada 20 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), yang secara konstitusi Presiden diberikan wewenang sesuai Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Perppu dapat ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal yang kegentingan yang memaksa. Dalam hal kegentingan yang memaksa tentu definisinya tidak seragam dan multi tafsir tergantung penafsiran pemerintah. Diantara Perpu yang diterbitkan adalah Perppu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Perppu Nomor 1 Tahun 2006, tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003. Perppu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Perppu Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perppu

Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perppu Nomor 1 Tahun 2013, tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pada akhir masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang telah mencapai batas maksimum dua kali masa jabatan presiden dukungan baginya sudah turun drastis Parta Demokrat yang ia dirikan tidak memainkan peran besar dalam pemilu legislatif 2014. Bahkan, ada pendatang baru Joko Widodo Gubernur DKI Jakarta menjadi sosok yang sangat populer. Dengan penuh spekulasi, akhirnya diumumkan oleh Megawati Soekarno Putri selaku Ketua Umum PDIP bahkan akan mencalonkan Jokowi dalam Pemilu Presiden tahun 2014. Pada Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Tahun 2014 yang dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden Indonesia untuk masa bhakti 2014-2019. Pemilihan ini menjadi pemilihan presiden langsung ketiga di Indonesia. Menurut UU Pemilu 2008, hanya partai yang menguasai lebih dari 20% kursi di Dewan Perwakilan Rakyat atau memenangi 25% suara populer dapat mengajukan kandidatnya. Undang-undang ini sempat digugat di Mahkamah Konstitusi, tetapi pada bulan Januari 2014, Mahkamah memutuskan undang-undang tersebut tetap berlaku. Pemilihan umum ini akhirnya dimenangi oleh pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dengan memperoleh suara 53,15%, mengalahkan

pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa yang memperoleh suara 46,85% sesuai dengan keputusan KPU RI pada 22 Juli 2014. Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik pada tanggal 20 Oktober 2014, menggantikan Susilo Bambang Yudhoyono.

5. Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo (2014 - 2024)

Selama periode 5 (lima) tahun pertama pemerintahan Presiden Jokowi-Yusuf Kalla telah melakukan upaya besar demi pemerataan dan penegakan keadilan sosial di Indonesia. Beragam kebijakan telah diluncurkan demi meningkatkan kekuatan ekonomi rakyat dan mewujudkan kemandirian ekonomi bangsa. Transformasi struktural menjadi fokus pemerintahan Presiden Joko Widodo yang menyasar tiga fokus fundamental yaitu alokasi sumber daya, kebijakan yang berpihak, hingga pemberdayaan pelaku ekonomi. Transformasi struktural terus berlangsung, sejalan dengan prioritas pembangunan untuk mencapai kemandirian ekonomi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.[14]

Pengelolaan pemerintahan berjalan cukup stabil Keberhasilan Pemerintahan Jokowi yang bisa dilihat dari beberapa indikator-indikator , setidaknya World Bank memberikan penilaian yang cukup baik kepada pemerintahan Presiden Joko Widodo di periode pertamanya. Di mana mulai tahun 2014 persentase indeks efektifitas pemerintahan sebesar 53,85 persen, diakhir periode I tahun 2018 peringkatnya naik menjadi 59 dengan

[14]Erick Thohir, Ketua TKN Jokowi – Ma'ruf, *Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas,* dikutip, 27 Juli 2021.

perolehan nilai 59,1 persen.[15] Beberapa sektor yang menonjol dalam kemajuan pemerintahan Jokowi-Jk, a) laju kenaikan harga kedalai relatif terjaga untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, b) Kemiskinan terendah c) pemerintah berhasil menurunkan persentase tingkat kemiskinan pada Maret 2018, terendah sepanjang sejarah, d). semakin menurunnya jumlah pengangguran terbuka dan tingkat pengangguran terbuka. e). program jaminan sosial, pelayanan kesehatan semakin merata dan mudah dijangkau oleh siapapun sehingga kesehatan keluarga Indonesia terjaga, khususnya keluarga kelompok masyarakat bawah. f) peningkatan derajat kesehatan mampu mendorong produktivitas dan kualitas hidup masyarakat, generasi masa depan mendapatkan akses pelayanan yang baik. g). Tingkat pendidikan membaik, wajib belajar menjadi 12 dari sebelumnya yang hanya 9 tahun. h) Penguasaan aset mulai menyebar, i) BBM satu harga, 9. Membangun kawasan perbatasan, j). Poros maritim kian nyata, k). Perizinan berusaha makin mudah, l). Peringkat investasi membaik, n). Daya saing membaik, o). Proyek strategis nasional, p). Komitmen membangun desa, dan lain-lain.

Kemudian pada periode kedua pemerintahan Presiden Jokowi dan Kiai Haji Maruf Amin yang dilantikan pada tanggal 20 Oktober 2019 untuk masa pemerintahan 5 tahun ke depan, memiliki visi dan misi salah satunya adalah keterkaitan antara peningkatan kualitas SDM dan reformasi birokrasi.

[15]https://politik.rmol.id/read/2020/08/10/447343/indeks-efektivitas-pemerintahan-jokowi, dikutip, 24 Juli 2021.

Reformasi birokrasi tidak hanya semata-mata penyederhanaan eselonisasi, atau mengubah pola pikir stuktural menjadi fungsional.

Memasuki tahun 2020 menjadi tahun yang paling berat selama pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi), bahkan dihadapi oleh seluruh negara tanpa terkecuali, sudah menjangkit pada 196.040.884 orang, dengan angka kematian sebanyak 4.188.536 orang. Wabah Covid-19 atau dikenal juga dengan Novel Coronavirus, awal menjadi penyebab wabah pneumonia di kota Wuhan, Tiongkok pada Desember 2019 dan menyebar ke negara lainnya mulai Januari 2020. Indonesia sendiri mengumumkan adanya kasus covid 19 dari Maret 202. Berdasarkan data yang terjangkit Covid-19 per 29 Juli 2021 total kasus di Indonesia menjadi 3.331.206 positif, pasien sembuh sebanyak 2.686.170 orang. Sedangkan kasus kematian sebanyak 90.552 orang.[16]

Berbagai kebijakan dikeluarkan pemerintah untuk mengatasi situasi darurat kesehatan dan ekonomi akibat pandemi COVID-19. Pemerintah menerbitkan Perppu Corona. Pada 12 Mei 2020, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyetujui peraturan Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Disease 2019 (Covid-19) menjadi Undang-undang (UU). Pemerintahan Jokowi menganggap Perppu ini menjadi sangat penting bagi pemerintah tahun ini. Sebab untuk menangani pandemi COVID-19 dan menyelamatkan ekonomi

---

[16] Z**ONABANTEN.com** - Update terbaru data sebaran covid-19 hari ini Kamis 29 Juli 2021 yang tersebar di 34 Provinsi Indonesia

dibutuhkan anggaran yang besar, terutama untuk program vaksinasi yang akan diberikan secara gratis untuk para tenaga kesehatan, aparat TNI-Polri dan masyarakat. Disamping biaya untuk penanggulangan dampak sosial masyarkat berupa bantuan sembako dan uang tunai khususnya kepada masyarakat miskin dan terdampak langsung, seperti pelaku usaha UMKM.

Perkembangan dalam bidang hukum ketatanegaraan di era Jokowi beberapa Undang-undang yang berhasil dibuat dan ditetapkan, dan ada diantaranya mengundang kontroversi, seperti Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang MK, Undang-Undang KPK. Khusus terkait UU KPP menjadi kontraversi *Pertama*, kedudukan KPK berada pada cabang eksekutif. Padahal status KPK sebelumnya merupakan lembaga ad hoc independen. Perubahan kedudukan menjadi lembaga pemerintah itu berdampak pada status kepegawaian KPK menjadi aparatur sipil negara (ASN). *Kedua*, pembentukan Dewan Pengawas KPK yang tertuang dalam tujuh pasal khusus, yaitu Pasal 37A, Pasal 37B, Pasal 37C, Pasal 37D, Pasal 37E, Pasal 37F, dan Pasal 37G. Selain mengawasi tugas dan wewenang KPK, Dewan Pengawas juga berwenang dalam beberapa hal, di antaranya, memberikan izin atau tidak dalam penyadapan, penggeledahan, dan/atau penyitaan. *Ketiga*, izin menyadap. Dengan adanya revisi tersebut, KPK tak lagi bebas melakukan penyadapan terhadap terduga tindak pidana korupsi, tapi harus izin Dewan Pengawas. Selain itu, penyadapan yang telah selesai harus dipertanggungjawabkan ke pimpinan KPK dan Dewan Pengawas maksimal 14 hari. *Keempat*, penerbitan surat perintah penghentian penyidikan (SP3) untuk perkara tindak pidana korupsi yang penyidikan dan penuntutannya tidak selesai dalam waktu satu tahun, dan *Kelima*, asal

penyelidik dan penyidik. Dalam revisi itu, penyelidik harus berasal dari Kepolisian RI, sementara penyidik adalah pegawai yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK.

Sementara itu ada beberapa Peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang ditetapkan. Berikut ini adalah rincian Perpu yang dikeluarkan oleh Presiden Jokowi, yaitu: a) Perppu Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. b) Perppu Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak. c). Perppu Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan, d) Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

G. Perubahan Ketatanegaraan Dalam Dua Dasawarsa di Era Reformasi

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat terjadinya perubahan besar dalam sistem pemerintahan, yang ditandai dengan berakhirnya rezim Orde Baru pada 1998 yang telah berkuasa selama 32 tahun, kemudian beralih kepada era reformasi sudah memasuki dua dasawarsa dengan kepemimpinan negara yang sudah silih berganti dari masa teransisi pemerintahan Presiden ke-3 BJ. Habibie, (1998-1999), Presiden ke-4 KH. Abdurrahman Wahid (1999-2001), dilanjutkan Presiden ke-5 Megawati Soekarno Putri (2001-2004), Presiden ke-6 Soesilo Bambang Yudoyono (2004-2014), dan Presiden ke-7 Joko Widodo (2014-2024). Dalam era reformasi pemerintahan telah banyak perubahan terjadi di Indonesia,

terutama dalam rangka merealisasikan apa yang menjadi agenda reformasi sesuai yang disuarakan oleh para mahasiswa kala itu (1998). Agenda reformasi yang menjadi tuntutan para mahasiswa mencakup 6 tuntutan reformasi sebagai berikut.

1. Menegakkan supremasi hukum
2. Memberantas KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme)
3. Mengadili Presiden Soeharto beserta kroninya
4. Melakukan amandemen UUD
5. Mencabut dwifungsi ABRI
6. Memberi otonomi daerah[17]

Dengan demikian atas dasar agenda reformasi di atas dapat menjadi tolak ukur terhadap arah kebijakan pemerintahan di era reformasi saat ini, apakah sudah sesuai (*on the right*) dengan yang diharapkan. Dapat diklasifikasi beberapa capaian dari sistem pemerintahan dalam dua dasawarsa (20 tahun) era reformasi berjalan hingga saat ini. Diantara perubahan besar yang paling menonjol sebagai impelementasi dari agenda reformasi sebagai berikut:

---

[17] https://brainly.co.id/tugas/, dikutip, 23 Juli 2021.

1. Pembatasan kekuasaan presiden.

Pada era pemerintahan Orde Baru, Soeharto dapat dipilih berkali-kali sebagai presiden tanpa ada periode pembatasan. Selain itu, wewenang presiden pada era reformasi tak sekuat seperti di era Soeharto berkuasa selama 32 tahun. Misalnya, presiden bukan lagi satu-satunya pihak yang punya kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Sesuai Pasal 5 UUD 1945, pasca-amandemen, presiden tidak lagi memiliki kekuasaan tunggal dalam pembentukan Undang-undang, tetapi hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Selain itu kekuasaan presiden dibatasi paling lama dua periode setelahnya tidak boleh mencalonkan diri atau dipilih kembali.

2. Tonggak awal pelaksanaan sistem demokrasi

Pada masa transisi Presiden Bj. Habibie dapat dianggap ikut meletakkan fondasi awal dalam sistem demokrasi pada era reformasi. Salah satu kebijakannya adalah membebaskan tahanan politik yang ditahan di era Soeharto, seperti Sri Bintang Pamungkas dan Mochtar Pakpahan, Habibie juga dinilai berjasa dalam menghadirkan kebebasan pers di Indonesia, dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, yang juga mengatur mekanisme pengaduan terkait pemberitaan media melalui Dewan Pers, di bidang ekonomi, Bank Indonesia yang independen dan lepas dari pengaruh pemerintah. Independensi menjadikan BI bergerak lebih bebas untuk mengatur sektor moneter. Hal yang paling menonjol adalah sistem pemilihan umum yang memungkinkan presiden dipilih langsung, tidak lagi dipilih melalui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Sidang Umum MPR. Kemudian, terdapat sejumlah perubahan

lembaga negara. Dihilangkannya Dewan Pertimbangan Agung sebagai penasihat presiden, dan dibentuknya sejumlah lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Komisi Yudisial. Di awal reformasi dibawah pemerintahan transisi Bj Habibie menghasilkan tiga undang-undang demokratis, yaitu UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan DPR/MPR.

Dengan tiga undang-undang itu, mempersiapkan Pemilu 1999, sebagai pemilu demokratis pertama pasca-Orde Baru. Sistem yang digunakan pun benar-benar baru. Pemilu 1999 ditandai dengan multi partai politik ikut berkontestasi, yaitu 48 partai politik, yang sebelumnya di era orde baru partai hanya dibatasi 3 partai. Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara diisi oleh perwakilan pemerintah dan partai.

2. Menghilangkan diskriminasi dan menerima perbedaan

Pada era reformasi tidak ada lagi bentuk diskriminasi dalam segala bentuknya terhadap sesama anak bangsa, baik dalam kaitannya dengan agama, budaya dan adat istiadat yang berlaku dalam masyarakat. Perlakuan diskriminasi bagi masyarakat Tionghoa pada masa Orde Baru, tidak bisa mengekspresikan budaya dan keyakinannya. Sebagaimana yang diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina. Atas nama asimilasi, Orde Baru melarang masyarakat Tionghoa untuk mengekspresikan keyakinannya di depan umum.

Di masa pemerintahan Presiden KH. Abdurrahman Wahid, kebijakan itu dihapus, dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000 yang mencabut Inpres Nomor 14 Nomor 1967. Setelah itu, masyarakat Tionghoa diperbolehkan mengekspresikan keyakinan, termasuk merayakan Imlek di depan publik, dan Imlek diakui sebagai hari libur nasional. Bukan hanya bagi masyarakat Tionghoa tetapi juga berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia, dari golongan apa saja, agama, adat dan budaya, ras, kondisi fisik, disabilitas wajib saling menghormati, saling menghargai, tidak ada pembedaan dan saling menjunjung sikap toleransi.

3. Melaksanakan Amandemen UUD 1945

Sebagai salah satu agenda reformasi yakni untuk melakukan Amandemen terhadap UUD 1945, yang sebelumnya dianggap sangat sakral untuk dilakukan perubahan. Namun pasca-reformasi, Indonesia berhasil melakukan empat kali amandemen terhadap UUD 1945, dengan tahapan, melalui:

a. **Amandemen pertama**, dilaksanakan pada tanggal 19 Oktober 1999, dalam Sidang Umum MPR 1999. Pada sidang MPR berhasil melakukan perubahan terhadap 9 (sembilan) pasal dalam UUD 1945, yaitu Pasal 5, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17, Pasal 20, dan Pasal 21. Paling pokok dari inti dari amandemen pertama ialah mengurangi wewenang eksekutif yang sebelumnya dinilai terlalu besar. Sebagaimana pada Amandemen Pasal 7, yang mengatur periode masa jabatan presiden dan wakil presiden dibatasi menjadi dua kali. Dan pada Pasal 5, di mana presiden tak bisa lagi sekehendak hati menyusun undang-undang karena harus menyusunnya bersama DPR.

b. **Amandemen kedua,** dilaksanakan pada sidang MPR tanggal 18 Agustus 2000, dengan menghasilkan perubahan pada Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Pasal 25E, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Pasal 30, Pasal 36B, dan Pasal 36C. Poin penting yang sangat fundamental dalam Amandemen kedua menjadi tonggak dimulainya otonomi daerah dengan pengesahan Pasal 18. Pasal tersebut kini mengakui pemerintahan daerah yang berdaulat dan dipilih melalui pemilihan kepala daerah (pilkada) serta memiliki DPRD yang dipilih lewat pemilu.

c. **Amandemen ketiga,** yang dilaksanakan pada tanggal 10 November 2001, dengan pokok perubahan hasil amandemen ketiga ini terdiri dari 3 bab dan 22 pasal. Hasilnya adalah Pasal 1, Pasal 3, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 17, Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 22E, Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23C, Pasal 23E, Pasal 23F, Pasal 23G, Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C. Perubahan utama dalam amandemen ketiga ialah pemilu presiden yang tak lagi melalui MPR, tetapi langsung melalui rakyat. Ini terjadi dalam amandemen Pasal 1 dan Pasal 6A. Hal ini sekaligus mengubah kewenangan MPR yang tak lagi menjadi lembaga tertinggi. Amandemen juga mengatur mengenai mekanisme pencopotan presiden atau IMPEACHMENT. DAN Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial sebagaimana pada Pasal 24.

d. **Amandemen keempat.** Amandemen keempat dilaksanakan pada tanggal 10 Agustus 2002, dengan berhasil melakukan Amandemen beberapa pasal, yakni Pasal 2, Pasal 6A, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24, Pasal 31, Pasal 32, penambahan Pasal 33, Pasal 34, dan Pasal 37. Perubahan utama dalam amandemen ini ialah pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai unsur di MPR dan dipilih melalui Pemilu. Amandemen juga mengamanahkan penghapusan lembaga DPA. Selain itu, terdapat juga memunculkan amanah UUD 1945 sebagai prioritas terkait kesejahteraan rakyat seperti pendidikan, kebudayaan, dan kesehatan.

4. Pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Pada era Presiden BJ Habibie, pemerintah dan DPR menghasilkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN. Wacana pembentukan badan baru kemudian berkembang saat pemerintah dan DPR membahas RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada pertengahan 1999. Pada era Presiden Abdurrahman Wahid, Jaksa Agung Marzuki Darusman pernah mengumumkan pembentukan tim gabungan pemberantasan korupsi (TGPK) yang dipimpin mantan Hakim Agung Adi Andojo Soetjipto. Tim bersifat otonom dan anggotanya berasal dari sejumlah instansi negara seperti BI dan BPK; instansi pemerintah seperti BPK, Bapepam, Ditjen Pajak, Ditjen Imigrasi; serta unsur masyarakat seperti ICW.

Namun, wewenang TGPK terbatas. Misalnya, dalam kasus suap dengan tersangka Hakim Agung, hakim pada sidang praperadilan

memutuskan bahwa TGPK tidak berwenang melakukan penyidikan terhadap hakim agung. Keputusan tersebut menyebabkan munculnya gagasan perlunya sebuah lembaga SUPERBODY yang memiliki kewenangan penuh serta independen dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan kasus korupsi. Hingga kemudian, pada era Presiden Megawati Soekarnoputri, pemerintah dan DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang itu menjadi dasar pembentukan KPK, yang hingga kini ditakuti para koruptor. Sejak berdiri pada 2002, KPK pernah menangkap hingga memproses hukum sejumlah pejabat elite, mulai dari menteri, ketua lembaga negara, ketua umum partai politik, hakim, hingga kepala daerah.

5. Pelaksanaan sistem Otonomi Daerah

Kebijakan mengenai otonomi daerah merupakan amanah amandemen kedua UUD 1945, tepatnya pada Pasal 18. Pasal itu mengatur bahwa kedaulatan pemerintahan daerah diakui Konsekuensinya, pemerintah bersama DPR segera menyusun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Aturan ini secara lebih detail mengatur bahwa daerah dapat secara optimal mengelola sumber daya alamnya. Selain itu, otonomi daerah juga berdampak terhadap proses elektoral di daerah. Sebelumnya, kepala daerah dipilih oleh DPRD tingkat provinsi atau kabupaten/kota. Namun, melalui undang-undang tersebut, pilkada langsung pun berlaku dan mulai berlangsung pada 2005.

Pilkada langsung pertama digelar di Jayapura, Papua, pada 1 April 2005. Pada bulan yang sama berlangsung pula pilkada langsung di

Kabupaten Tuban, Jawa Timur. Berikutnya, mulai Juni 2005, berbondong-bondong kota dan kabupaten di Indonesia melaksanakan pesta demokrasi serupa. Pada gelombang penyelenggaraan mulai bulan tersebut, ada di antaranya adalah pilkada Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Kebumen.

6. Pelaksanaan pemilahan Presiden secara langsung

Pemilihan Presiden (Pilpres) langsung menjadi tonggak sejarah bagi Indonesia pasca-reformasi. Indonesia pun mencatat sejarah karena presiden dapat dipilih berdasarkan sistem satu orang mewakili satu suara, alias ONE MAN ONE VOTE. Proses hingga berlangsungnya pilpres diawali dengan amandemen kedua UUD 1945 terhadap Pasal 6A. Dalam pasal itu diatur bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal itu pun direspons oleh pemerintah dan DPR dengan memperbarui Undang-Undang Pemilu. Dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Pemilu, ketentuan pilpres langsung segera diadopsi. Hasilnya, Pemilu 2004 yang menggunakan sistem pilpres langsung dimenangkan oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Jusuf Kalla, melalui dua putaran pemilu. Pasangan SBY-JK mengalahkan empat pesaing, yaitu Wiranto dan Salahuddin Wahid, Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi, Amien Rais dan Siswono Yudo Husodo, serta Hamzah Haz dan Agum Gumelar.

Pilpres kemudian berkembang pada era Presiden Joko Widodo. Pada 2017, pemerintah dan DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang mengatur pelaksanaan Pemilu Legislatif 2019 dan Pemilu Presiden 2019 dilakukan serentak alias bersamaan.

Dengan demikian, jika sebelumnya partai politik membentuk koalisi usai pileg, maka pilpres serentak menyebabkan koalisi harus dibentuk jauh sebelum dilaksanakannya pemilihan presiden dan pemilu legislatif.[18]

o000o

[18] https://jeo.kompas.com/20-tahun-reformasi-catatan-perubahan-indonesia- di-bidang-politik., dikutip tanggal, 23 Juli 2021.

BAB VI

NEGARA DAN KONSTITUSI SEBAGAI OBJEK KAJIAN HUKUM TATA NEGARA

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Pendahuluan

Negara dan Konstitusi merupakan bidang objek kajian dalam mempelajari Hukum Tata Negara (HTN), dapat dilihat dari istilah yang ditemukan dalam bahasa Belanda *Staatsrecht* yang berarti hukum negara. Negara sebagai salah satu objek kajian ilmu pengetahuan sangat bersifat dinamis, berkembang sesuai dengan perubahan yang terjadi, mulai dari konsep negara yang paling sederhana sampai pada kondisi negara modern di era perkembangan informasi dan teknologi saat ini. Artinya perkembangan kajian Hukum Tata Negara sangat tergantung dengan kondisi negara tertentu, karena objek yang dibahas Hukum Tata Negara adalah dalam negara tertentu misalnya Hukum Tata Negara Indonesia, bukan negara dalam pengertian umum. Negara sebagai objek kajian Hukum Tata Negara dapat juga kita jumpai dalam pendapat yang dikemukakan **Wirjono Projodikoro**, dalam bukunya Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia, yang menjelaskan bahwa dalam bidang Hukum Tata Negara, apabila kita membahas norma-norma hukum yang mengatur hubungan

antara subjek hukum orang atau bukan orang dengan sekelompok orang atau badan hukum yang berwujud negara atau bagian dari negara.[1]

Demikian pula dengan konstitusi sebagai salah satu objek kajian Hukum Tata Negara, bahwa dalam mempelajari Hukum Tata Negara unsur utama yang harus pelajari adalah konstitusi artinya dengan melihat konstitusi maka akan diketahui hukum tata negara suatu negara. Istilah Hukum Tata Negara sendiri dianggap identik dengan pengertian Hukum Konstitusi yang merupakan terjemahan langsung dari bahasa Inggris *Constitutional Law.* Dalam hal praktek ketatanegaraan di Indonesia, yang menjadi acuan adalah konstitusi UUD NKRI 1945. Dalam konstitusi inilah berbagai aturan dan acuan fundamen tentang penyelenggaraan negara, sistem ketatanegaraan, bentuk negara dan sistem pemerintahan, lembaga-lembaga negara, kepepimpinan negara dan tata hukum negara atau hukum yang sedang berlaku (*Ius Constitotum*).

Berkaitan dengan kedua objek kajian Hukum Tata Negara tersebut di atas (Negara dan Konsitusi), menjadi penting untuk dilakukan pembahasan lebih mendalam, untuk mendapatkan gambaran keterkaitannya dengan Hukum Tata Negara sebagai objek kajian baik secara teori dan praktis, karena locus dan focus kaitannya dengan negara yang lebih konkrit, tertentu karena terikat dengan waktu, tempat, keadaan, dan tata pengaturan tertentu, misalnya Hukum Tata Negara Indonesia, Hukum Tata Negara Amerika Serikat, Hukum Tata Negara Belanda dan lain sebagainya.

[1] Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* , PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 5.

B. “Negara” Sebagai Objek Kajian Hukum Tata Negara

Memahami teori atau konsep negara dari berbagai sudut pandang atau perspektif dapat memperkaya khazanah ilmu tentang negara sebagai sebuah sisi positifnya, pada sisi lain menjadi diskursus yang menyulitkan untuk disatukan cara pandangnya bila masing-masing mempertahankan cara pandangnya. Para sarjana sosiologi misalnya, memandang negara sebagai entitas nyata atau entitas sosiologis. Artinya wujud adanya lembaga atau institusi negara adalah muncul dari kegiatan kolektif interdependensi antara individu-individu manusia yang hidup bersama. Adapun para sarjana hukum memandang negara sebagai sebuah fenomena hukum, yakni sebagai korporasi. Oleh karenanya pengertian negara dapat diambil setelah terebih dahulu para pakar hukum itu mendefinisikan makna dari korporasi itu.[2]

Kata “Negara” berasal dari kata sanskerta “Nagara”, yang berarti kota. Padanan untuk kata ini bermacam-macam. Dalam bahasa Inggris disebut *state*, sedangkan dalam bahasa Arab disebut *dawlah*. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefiniskan negara dalam dua pengertian. *Pertama*, negara diartikan sebagai suatu “organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat”. *Kedua*, negara didefiniskan sebagai “kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan

---

[2] Farkhani, (2016) *Hukum Tata Negara, Pergantian Kepala Negara Persepektif Siyasah Islamiyah dan Konstitusi Negara Republik Indonesia*, Solo: Pustaka Iltizam; hlm. 76

nasionalnya"[3] Dua definisi ini menegaskan bahwa suatu Negara haruslah merupakan suatu wilayah yang dikelola oleh suatu organisasi atau kelompok sosial tertentu dan memiliki kedaulatan atau kekuasaan politik tertentu yang ditaati oleh rakyat di wilayah tersebut.

1. Teori dan konsep tentang Negara

a. Menurut pandangan ilmuan Barat

Aristoteles (384 SM–322 SM) adalah seorang filsuf Yunani, murid dari Plato berpendapat bahwa Negara adalah persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya. Dalam hal ini yang dimaksud adalah negara hukum yang di dalammya terdapat sejumlah warga negara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara. [4] Menurut Niccolò **Machiavelli** (1469-1527), dari Italia dalam bukunya Il Princple, Negara dipandang sebagai negara kekuasaan, apabila timbul kekacauan maka yang pertama-tama dicari sebabnya pada raja yang memerintah negaranya. Kelemahan raja dalam memerintah terletak pada pengaruh agama yang menanamkan rasa susila dan keadilan kepadanya. Dalam keadaan demikian justru raja harus memiliki kekuatan yang besar untuk mengatasi segala kekacauan dan apabila perlu ia harus berlaku kejam untuk menindasnya. Kekuatan yang mengatasi segala-galanya itu dan kekejaman yang harus dimiliki oleh seorang raja itu akan membuat ia menjadi penguasa

---

[3] Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, (2017) *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, Semarang: Badan Penerbit Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, , hal.3

[4] Sri Kusriyah, (2017) *Ilmu Negara*, Penerbit, UNISSULA Press, Semarang: hlm. 9.

tunggal di dalam negara.[5] Sedangkan Menurut **Harold J. Laski**, (1893-1950) negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa di mana individu atau kelompok merupakan bagian dari masyarakat itu.[6]

Konsep tentang Negara juga disampaikan oleh **Georg Jellinek** (1851-1911) merupakan salah satu tokoh Ilmu Negara yang memberikan definisi tentang negara. Negara adalah organisasi yang mendapatkan kekuasaan dari masyarakat dan telah mempunyai wilayah tertentu. Sementara **Immanuel Kant** (1724-1804) mendefinisikan negara sebagai organisasi yang berfungsi untuk menjalankan kepentingan umum di wilayah hukum, dalam batasan yang telah ditetapkan melalui undang-undang, yang telah disepakati bersama. Adapun **Max Weber** (1864-1920) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan negara adalah sekelompok masyarakat yang melakukan monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik di wilayah tertentu.[7] Pendapat Max Weber tersebut menandakan bahwa otoritas atau kekuatan merupakan hal yang penting dalam menciptakan dan menjalankan suatu negara.

b. Konsep Negara dalam perspektif Islam

Menemukan konsep negara yang genuine berupa doktrin penamaan ataupun perintah mendirikan sebuah negara, tidak akan dijumpai dalam literatur kitab suci al-Qur’an dan Hadits Nabi. Akan tetapi untuk

[5]Ibid. Hal. 10

[6]Isharyanto, (2016) Ilmu Negara, Karanganyar, Penerbit. Oase Pustaka, hlm. 10

[7]Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, op.cit, hal. 4

menemukan organ-organ negara dalam kitab suci dan al-hadits akan banyak dijumpai. Organ-organ yang dimaksud diantaranya, *al-ummah, ulil amri, al-qaum, al-hukmu, jama'ah, baiat, khilafah* dan lain-lain.

Baiknya semua konsep yang memungkinkan dianggap sebagai embrio ataupun organ dari sebuah negara yang tertera dalam al-Qur'an dalam al-Hadits tersebut dibahas dengan seksama. Sehingga tidak akan muncul lagi keraguan bahwa secara konseptual dan praktikal, negara dan pemerintahannya dalam Islam sungguh nyata adanya. Eksistensi konsep dan praktik negara dalam Islam itu mengesampingkan perdebatan pada bentuk dan sistem pemerintahan Islam.[8] Para ulama Islam memberikan pandangan tentang konsep negara, tentunya semua mengisyaratkan bahwa negara ditegakkan atas prinsip Al Qur'an dan Al Hadis.

Menurut **Ibnu Khaldun (**membangun konsep negara diawali dengan membangun konsep masyarakat dan kesatuan masyarakat yang disebutnya dengan istilah ashabiyah. Ashabiyah ini awalnya dimaknai sebagai perasaan nasab, baik karena pertalian darah maupun ikatan emosional kesukuan. Ini sebenarnya adalah konsep yang lahir secara alamiah dalam kondisi ataupun situasi masyarakat manapun, darinya akan muncul sikap atau rasa cinta dan kepedulian yang tinggi antar sesama ras, suku atau komunitas dan berusaha untuk terus mempertahankan eksistensinya.Menurut Ibnu Khaldun, hanya negara yang memiliki talian ashabiyah yang kuat akan mampu menciptakan peradaban manusia yang tinggi. Akan tetapi, jika rasa ashabiyah pudar dan hanya dipahami secara

[8] Farhani, op. cit. hlm. 41

sempit, maka yang ada hanya nepotisme-absolut yang membuat hancurnya negara.

Pemikiran **al-Farabi (870 M)** tentang negara banyak tertuang secara sistematis dalam karyanya yang berjudul *Ara Ahl al-Madinah alFadhilah*. Ide-idenya tentang negara banyak bersifat Platonis, karena buku Republika karya Plato banyak mengilhami bukunya tersebut. Menurut al-Farabi, manusia adalah makhluk sosial yang memiliki kecenderungan untuk hidup bermasyarakat (bernegara) dengan tujuan disamping memenuhi kebutuhan pokok hidup juga mencapai kebahagiaan material dan spiritual di dunia dan di akhirat. Pandangan al-Farabi tentang manusia ini lebih maju dari Plato dan Aristoteles, dengan menambahkan kehidupan spiritual tidak hanya di dunia tapi juga di akhirat. Aspek ukhrawi inilah yang membedakan dengan dua filsuf Yunani itu. Namun begitu, konsep negara yang diinginkan oleh Farabi sama dengan dua fisuf Yunani itu, yakni negara kota. Dalam makna ketiga filsuf itu tidak menginginkan negara yang terlalu luas yang berujung pada sulitnya pengelolaan negara dan tidak pula terlalu kecil yang justru dapat menciptakan ketidaksempurnaan sebuah masyarakat. Negara dalam konsep al-Farabi terbagi dua; al-Madinah alFadhilah dan al-Madinah al-Jahilah. Al-Madinah al-Fadhilah (negara utama) menurut al-Farabi ibarat tubuh manusia yang satu bagian dengan bagian lainnya saling bekerjasama sesuai dengan tugasnya masing-masing, dan jantung menjadi pusat dari segala organ yang ada.

Al-Mawardi (974 M) juga berpendapat bahwa manusia itu adalah makhluk sosial, yang saling bekerjasama dan membantu satu sama lain, tetapi ia memasukkan agama dalam teorinya. Menurutnya kelemahan

manusia yang tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi semua kebutuhannya sendiri dan terdapatnya keanekaragaman dan perbedaan bakat, pembawaan, kecendrungan alami serta kemampuan, semua itu mendorong manusia untuk bersatu dan saling membantu. Dari sinilah akhirnya manusia sepakat untuk mendirikan negara. Dengan demikian, adanya negara adalah melalui kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela. Karena itu al-Mawardi berpendapat, bahwa kepala negara merupakan lingkup garapan khalifah kenabian di dalam memelihara agama dan mengarur dunia dan mengesahkannya.

Menurut Tahir Azhary, bahwa titik awal perjuangan Rasulullah adalah ketika Beliau mendirikan Negara Madinah, di kota yang baru ini Nabi baru bisa secara efektif menerapkan dimensi sosial ajaran Islam untuk menciptakan masyarakat yang berbudaya. Nabi Muhammad Saw pada permulaan periode Madinah ini membuktikan bahwa sejak awal Islam mempertautkan antara agama dan negara. Ketika Nabi tinggal di Madinah, Beliau berupaya menciptakan kebersamaan dan keharmonisan dalam kemajemukan masyarakat dengan membuat perjanjian tertulis yang tertuang dalam Piagam Madinah. Piagam ini dikategorikan sebagai undang-undang yang baru muncul, yang di dalamnya mengatur kekuasaan politik, hak-hak manusia, pengelolaan urusan masyarakat, dalam Piagam Madinah Rasulullah Saw memberikan contoh bahwa untuk menjamin kehidupan bersama warga negara didasarkan pada kesepakatan bersama warga negara, hal ini menggambarkan bahwa Negara Madinah pada masa Rasulullah

adalah sebagai negara hukum yang bersumber dari Al Qur'an dan Sunah serta kesepakatan manusia yang terdapat dalam konstitusi.[9]

Kemudian muncul pemikiran konsep modern tentang negara Islam sebagai reaksi dan respon terhadap runtuhnya kekhalifahan terakhir di Turki pada tahun 1924. Rasyid Ridho (1865-1935) misalnya berpendapat bahwa kekhalifahan selalu merupakan perpaduan antara otoritas spiritual dan temporal (khalifah darurah) yang membedakan negara muslim/non muslim (berdasar agama). Ali Abdul Raziq (1888-1966) sebaliknya berpendapat bahwa Islam adalah risalah bukan pemerintahan, agama dan bukan negara. Abd Arrazzaq Al-Sanhuri (1895-1971) seorang faqih yang juga ahli dalam bidang hukum sekular modern, mengusulkan kekhalifahan baru yang mengetuai sebuah majelis umum yang terdiri atas para utusan dari seluruh negara dan komunitas muslim dia mengusulkan penghapusan kekhalifahan pola lama. Satu dasawarsa kemudian Abu al-A'la Maududi (1903-1979) Penulis IndiaPakistan, mempunyai peran yang besar dalam mempromosikan al-Islam din wa Al-Daulah, reaksinya terhadap penghapusan kekhalifahan dengan membentuk gerakan khilafah, Jamaah al-Islamiyah. Hasan al-Banna (1906-1949) pendiri Ikhwan al-Muslimin di mesir 1928, yang juga mempunyai kesimpulan yang sama, ungkapannya yang terkenal adalah Nasionalisme Islam jauh lebih unggul dari nasionalisme lokal, baginya Islam adalah segalanya, iman dan amal, tanah air dan nasionalitas, agama dan negara, spritualitas dan tindakan, kitab dan pedang". Sayyid Qutb (1906-1966) anggota Ikhwan, merupakan tokoh

---

[9] Sri Kusriyah, *(2017) Ilmu Negara*, Penerbit. UNISSULA Press, Semarang: Hlm. 18

sangat berpengaruh bagi kaum muslim politik kontemporer. Adalah Ayatullah Ruhullah Khomeini (1902-1989) yang mempunyai dampak cukup langsung terhadap wajah perpolitikan aktual "esensi negara semacam itu (negara islam autokratis) bukanlah keselarasan dengan hukum agama, tetapi kualitas khusus kepemimpinannya"tegas Khomeini yang mengusung gagasan wilayatul faqih"[10]

Dengan demikian Negara dalam pandangan Islam diberi bermacam-macam predikat dan predikat ini tidak bersumber dari Al Qur'an dan al Hadits, namun dari pikiran-pikiran para pemikir Islam yang tidak mengikat. Ahmad Azhar Basyir menyebut beberapa predikat negara dalam konsep Islam yaitu:

1. Negara ideology (*Daulah Fikrah*), Negara yang berasas cita-cita, yaitu terlaksananya ajaran-ajaran Al Qur'an dan Sunah Rasul dalam kehidupan masyarakat, menuju tercapainya kesejahteraan hidup di dunia, jasmani dan rohani, materiil dan spiritual, perseorangan dan kelompok, serta menghantarkan kepada tercapainya kebahagiaan hidup di akhirat.
2. Negara hukum (*Daulat Qanuniyah*), Negara yang tunduk kepada aturanaturan hukum Al Qur'an dan Sunah Rasul, penguasa yang mengelola kehidupan Negara maupun rakyatnya tunduk kepada ketentuan-ketentuan Al Qur'an dan Sunah Rasul.

[10]Indah Dewi Magasari, (2016) *Islamic Law within the Framework of Indonesian constitutional Law*, Al'adl, Volume VIII Nomor 2, Mei-Agustus 2016.

3. Negara Teo-demokrasi, Negara yang berasas ajaran-ajaran Tuhan (dan RasulNya) yang dalam realisasinya berlandaskan prinsip musyawarah. Predikat teokrasi tidak dapat diterima sebab Islam tidak mengenal adanya kekuasaan negara yang menerima limpahan dari Tuhan, asal kekuasaan negara berasal dari umat dan penguasa bertanggung jawab kepada umat.

4. Negara Islam (*Darul Islam*) predikat negara Islam dalam kitab-kitab fiqh dipergunakan untuk membedakan dengan negara-negara bukan Islam, yaitu negara sahabat atau negara perjanjian (*Darul Ahdi*) dan negara-negara perang atau negara musuh (*Darul Harbi*) dalam rangka pembahasan hubungan antar negara.[11]

Pendapat para Ulama dikalangan **Nahdlatul Ulama** (NU) tentang Negara, bahwa apakah negara kita Indonesia sebagai negara Islam. Abdul Mun'im DZ dalam *Fragmen Sejarah NU* (2017) menjelaskan bahwa NU adalah organisasi Islam yang berakar pada budaya masyarakat setempat sehingga senantiasa mampu beradaptasi dengan sistem yang berkembang di masyarakat. Ketika semangat kebangsaan mulai bangkit, NU menegaskan diri sebagai organisasi yang berwawasan kebangsaan. Sikap tersebut dipertegas dalam Muktamar NU di Banjarmasin tahun 1936. Dalam Muktamar tersebut, NU menerima Hindia-Belanda (Indonesia) sebagai Darul Islam. Darul Islam yang dimaksud NU bukan berarti *daulah Islamiyah* (pemerintahan Islam), melainkan dalam pengertian *walayahul Islamiyah* (daerah Islam).

---

[11]Sri Kusriyah, (2017) op. Cit hlm.12-13

Keputusan tersebut diambil karena mayoritas penduduk Nusantara adalah Muslim dan selama beberapa abad dikuasai oleh kerajaan Muslim sehingga terbentuk masyarakat Islam dan budaya Islam. Pandangan NU tentu berbeda dengan DI/TII yang tetap berkeras dengan model formalisasi Islam dalam sistem pemerintahan sehingga akhirnya melakukan pemberontakan (*bughot)*.

Sebab itu, darul Islam dalam pandangan NU bukanlah negara Islam tetapi sebuah wilayah yang ditempati oleh umat Islam. Karena saat itu Indonesia sedang terjajah, maka umat Islam yang sejak dulu berada di wilayah Islam yaitu Indonesia wajib melawan penjajahan Belanda. Bukan atas dasar kepentingan agama Islam semata, melainkan untuk kepentingan bangsa Indonesia dari ketidakperikemanusiaan penjajah. Penjajahan hanya numpang di permukaan, sementara basis masyarakatnya masih berbasis Nusantara dan basis Islam. Dalam pengertian itulah Indonesia ditetapkan sebagai darul Islam, yaitu wilayah yang dihuni oleh umat Islam, bukan dalam artian negara Islam.

Dengan demikian, umat Islam tidak perlu membuat negara dalam bentuk lain, karena negara bangsa yang dirumuskan telah memenuhi aspirasi Islam. Saat itu Indonesia sedang dijajah Belanda, sehingga dikategorikan sebagai *darul harb* (daerah jajahan) atau dalam bahasa militernya sebagai *terra bellica* (daerah perang) yang harus diperjuangkan agar menjadi *terra liberium* (daerah merdeka). Dengan langkah itu baru bisa diwujudkan *darus salam* (daerah yang aman) yang keamanan dan kesejahteraannya bisa dicapai melalui perjuangan bersama. Perjuangan bersama melibatkan seluruh elemen bangsa, tidak hanya umat Islam

sehingga negara bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia senantiasa diperjuangkan NU dari setiap pemberontakan dalam bentuk apapun terhadap pemerintahan yang sah.[12]

NU memandang bahwa kehidupan berbangsa dan bernegara seyogyanya merupakan langkah menuju pengembangan tanggungjawab kekhalifahan yang lebih besar, yang menyangkut "kehidupan bersama" seluruh manusia dalam rangka melaksanakan amanat Allah, mengupayakan keadilan dan kesejahteraan lahir dan bathin, di dunia dan di akherat. Dalam kaitan itu kehidupan berbangsa dan bernega haruslah dibangun atas dasar prinsip ketuhanan, kedaulatan, keadilan persamaan dan musyawarah. Dengan demikian maka pemerintah (umara) dan ulama -sebagai pengemban amanat kekhilafahan- serta rakyat adalah satu kesatuan yang secara bersama-sama bertanggungjawab dalam mewujudkan tata kehdiupan bersama atas dasar prinsip-prinsip tersebut.

Umara' dan Ulama dalam konteks di atas, merupakan pengemban tugas khilafah dalam arti menjadi pengemban amanat Allah dalam memelihara dan melaksanakan amanatNya dan dalam membimbing masyarakat sebagai uapaya memperoleh kesejahteraan dan kebahagiaan hidup yang hakiki. Dalam kedudukan seperti itu, pemerintah dan ulama merupakan ulil amri yang harus ditaati dan diikuti oleh segenap warga masyarakat.[13]

---

[12] https://uninus.ac.id/sejarah-nu-menentang-bughot/, dikutip 13 Juli 2021..

[13] Pengurus Besar Nahdlatul Ulama, 2020, Seri MKNU Buku kesatu - kelima, Cetakan 6, Jakarta, PBNU hlm. 19.

Berdasarkan beberapa pembicaraan dan perdebatan di atas yang tidak akan pernah selesai menjadi diskursus konsep negara ideal yang berlandaskan ajaran Islam terlebih dewasa ini, saling tarik menarik kepentingan dan idealitas politik Islam. Diantara para ahli memetakan masalah konsep negara di dunia Islam, paling tidak dapat dipetakan menjadi tiga kelompok pendapat, yaitu:

1. Pendapat yang menyatakan bahwa Islam adalah agama yang sempurna dan lengkap dengan pengaturan untuk segala aspek kehidupan umat manusia, termasuk masalah kehidupan bernegara. Karena itu, menurut mereka umat Islam tidak perlu mengadopsi sistem ketatanegaraan dan pemerintahan dari Barat, dan mereka menghimbau supaya sistem pemerintahan yang ada sekarang di dunia Islam bias dikembalikan kepada sistem pemerintahan yang ada sekarang di dunia Islam bida dikembalikan kepada sistem pemerintahan sebagaimana yang pernah dilakukan oleh nabi Muhammad dan para Khulafa alrasyidin;
2. Kelompok yang berpendapat bahwa Islam adalah hanya sebagai suatu agama saja, tidak ada hubungannya dengan masalah kenegaraan. Nabi Muhammad diutus ke dunia hanyalah sebagai seorang rasul biasa, sepertihalnya rasul-rasul sebelumnya dengan tugas hanya untuk menyempurnakan akhlak manusia. Dan nabi tidak pernah mendapat tugas untuk mendirikan dan mengepalai suatu negara.
3. Golongan yang berpendapat bahwa Islam merupakan suatu agama yang serba lengkap, yang di dalamnya terdapat suatu sistem kenegaraan yang lengkap pula. Namun mereka berpendapat, di dalam Islam

terdapat sejumlah tata nilai dan etika yang dapat dijadikan sebagai rujukan dalam kehidupan bernegara.

c. Konsep Negara Menurut para Ahli Indonesia

Menurut **Djokosoetono** menyatakan bahwa negara merupakan organisasi masyarakat dengan berada di bawah naungan pemerintahan yang sama. Miriam Budiarjo yang merupakan salah satu begawan ilmu politik juga mempunyai definisikan tentang negara. Negara menurut **Miriam Budiarjo** ialah wilayah yang terdapat masyarakat dan masyarakat tersebut diperintah oleh pejabat agar masyarakat tersebut patuh terhadap peraturan hukum. Perintah tersebut berdasarkan kekuasan yang berdaulat. Adapun definisi negara menurut Nasroen yaitu instrumen penting yang dibuat oleh manusia dan digunakan dibawah kekuassan manusia itu sendiri. Definisi negara menurut **Sunarko** adalah organisasi masyarakat yang terdapat tiga ciri utama. Tiga ciri utama dari negara yaitu adanya wilayah tertentu, warganegara tertentu, dan otoritas kekuasaan tertentu. Pandangan tentang negara juga dikemukakan oleh **Gunadi Sukarno Diponolo**, yang menyatakan bahwa: "Pada hemat kita negara suatu organisasi kekuasaan yang berdaulat, yang dengan tata pemerintahan melaksanakan tata tertib atas suatu umat di suatu daerah tertentu. Bagaimana bentuk dan coraknya, negara selalu merupakan organisasi kekuasaan. Organisasi kekuasaan ini selalu mempunyai tata.

Dengan demikian hakikat dari sebuah negara senantiasa sama walaupun corak negara itu berbeda satu sama lain. Sebagai organisasi di masyarakat, ia dibedakan dari organisasi-organisasi lain karena negara mempunyai sifat-sifat yang khusus. Kekhususannya terletak pada monopoli

kekuasaan jasmaniah yang tidak dimiliki oleh organisasi yang lain. Oleh sebab itu negara memiliki sifat negara menurut Miriam Budiardjo adalah:

1. **Sifat memaksa**, agar peraturan perundang-undangan ditaati dan dengan demikian penertiban dalam masyarakat tercapai dan serta timbulnya anarkhi dapat dicegah, dalam arti mempunyai kekuasaan untuk memakai kekuasaan fisik secara legal, sarana untuk itu adalah polisi, tentara dan sebagainya;

2. **Sifat Monopoli**, negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dalam masyarakat;

3. Sifat mencakup semua (*all-encompassing-all-embracing*), semua peraturan perundang-undangan berlaku untuk semua orang tanpa kecuali. Keadaan demikian memang perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktifitas negara, maka usaha negara kearah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal.

2. Teori-Teori Terjadinya Negara.

Banyak pandangan para ahli terhadap teori mengenai terjadinya atau asal mula lahirnya negara baik menurut pemikir barat maupun dalam persspektif Islam. Beberapa teori yang dapat disimpulkan secara umum sebagai berikut:

a. Teori Ketuhanan (Teokrasi). Menurut pandangan Teori Ketuhanan (teokrasi) bahwa segala sesuatu yang ada di dunia ini adanya atas kehendak Tuhan, juga negara itu pada hakekatnya adalah atas kehendak Tuhan Yang Maha Kuasa, *(By The Grace of God)*". Penganut teori ini

diantaranya Agustinus (354-430 M), Thomas Aquinas (1225-1274), Marsilius (1270-1340);

b. Teori Perjanjian. Teori ini berpandangan bahwa terjadinya negara karena adanya perjanjian masyarakat/ contract sosial, perjanjian diadakan untuk terjaminnya kepentingan bersama, agar orang yang satu tidak menjadi binatang buas terhadap yang lain (*Homo Homoni Lupus Thoneos Hobbes*). Dasar pemikiran teori ini bahwa manusia dalam keadaan alamiah (civitas naturalis), yakni sebelum terjadinya negara, manusia mengadakan perjanjian untuk mendirikan negara (*civitas civilis*). Pemikir teori ini Grotius (1583-1645), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquie (1688-1755), dan Jean Jaques Rousseau (1712-1778);

c. Teori kekuatan/ Golongan. Teori kekuatan/ Golongan ini adalah adanya golongan yang kuat akan menindas golongan yang lemah. Karl Marx mengajarkan bahwa negara adalah hasil pertarungan antara kekuatan-kekuatan ekonomis, dan negara adalah alat pemeras bagi mereka yang lebih kuat terhadap yang lemah. Penganut teori ini Karl Marx, Harold J. Laski.

d. Teori Garis Keturunan. Teori Garis Keturunan adalah bahwa negara dapat terbentuk dari perkembangan suatu keuarga yang menjadi besar kemudian bersatu membentuk negara. Adakalanya garis keturunan berdasarkan ayah/ patriarkhal, dan ada kalanya berdasarkan garis ibu/matriarkhal.

e. Teori Organis Negara. Teori ini berpandangan bahwa negara disamakan dengan mahluk hidup. Fisiologi negara sama dengan fisiologi mahluk hidup, dengan kelahirannya, pertumbuhan, perkembangan dan kematiannya. Pemikir teori ini Nicholas da cusa (1401-1464).

f. Teori historis atau evolusi. Intisari teori *historis* atau teori *evolotionistis* atau *gradualistic theory* ialah bahwa lembaga-lembaga sosial tidak dibuat, tapi tumbuh secara evolusioner sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan manusia. Sebagai lembaga sosial diperuntukan guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan manusia, maka lembaga-lembaga itu tidak luput dari pengaruh tempat, waktu dan tuntutan-tuntutan zaman.

g. Teori Alamiah (Kenyataan). bahwa negara adalah ciptaan alam, adanya wilayah, rakyat dan pemerintah. Kodrat manusia membenarkan adanya negara, karena manusia pertamatama adalah mahluk politik dan baru kemudian mahluk sosial, karena kodrat itu manusia ditakdirkan untuk hidup bernegara. Negara adalah organisasi yang rasional dan etis yang memungkinkan manusia mencapai tujuannya dalam hidupnya untuk mencapai yang bahagia dan adil. Dikembangkan oleh Aristolteles.[14]

3. Unsur-Unsur Negara

Ketentuan unsur-unsur yang memformasi negara berdirinya suatu negara terdapat dalam *The 1933 Montevideo Convention on the Rights and*

[14] Sri Kusriyah, op. Cit. hlm. 46

Duties of States,[15] yang menyebutkan adanya empat unsur sebagai hal yang menentukan pemformasian negara, bahwa suatu Negara harus memenuhi syarat:

a. Ada Wilayahnya
b. Ada Rakyatnya
c. Ada Pemerintahannya
d. Ada Pengakuan dari negara lain secara *defacto* dan *de jure*.

1. Wilayah Negara

Negara harus memiliki atas suatu wilayah kedaulatan, walaupun dalam hal ini tidak ditentukan batasan luas minimal maupun maksimalnya yang harus dimiliki. Wilayah tersebut meliputi:

a. Wilayah Darat. Wilayah darat suatu Negara dibatasi oleh wilayah darat dan/ atau wilayah laut/ pengairan Negara lain yang ditentukan dalam suatu perjanjian Internasional yang biasanya berupa:

   1. Batas Buatan : pagar tembok/ kawat berduri dan tiang tombak
   2. Batas Alam : sungai, danau, pegunungan dan lembah.
   3. Batas Pasti: garis lintang atau bujur pada peta bumi.

b. Wilayah Laut (perairan). Wilayah lautan suatu Negara atau perairan teritorial dari suatu Negara pada umumnya 3 mil laut (5.555 km) dihitung dari pantai ketika air surut. Laut di luar perairan teritorial itu disebut laut bebas (Mare Liberum). Laut bebas artinya setiap orang dapat melakukan segala sesuatu di laut bebas. Awalnya batas laut hanya

---

15 Isharyanto,op. Cit hlm. 35.

satu mil sesuai dengan jarak tembak meriam, kemudian berubah menjadi tiga mil. Indonesia yang berbatasan laut dengan Negara lain dan kurang dari 12 mil, maka batas wilayah adalah ½ (setengahnya).

c. Wilayah Udara. Udara yang berada di atas wilayah darat dan laut teritorial suatu Negara termasuk wilayah Negara, ketinggiannya tidak ada batasnya asal dapat dipertahankan. Dalam masa damai pada umumnya udara boleh dilalui oleh pesawat-pesawat dari Negara lain, kecuali oleh pemerintah dari suatu Negara ditentukan lain.

2. Rakyat

Rakyat suatu Negara adalah semua orang yang berada di wilayah Negara itu dan tunduk pada kekuasaan Negara tersebut. Awalnya yang menjadi dasar menjadi rakyat dari pada suatu Negara adalah Asas Keturunan (Ius Sanguinis), yaitu satu keturunan, dan Asas tempat tingga/tempat kelahiran atau Ius Soli.

3. Pemerintah.

Pemerintahan yang berdaulat kedalam dan keluar, ada pemerintah sebagai alat/ organ yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintah. Makna pemerintahan sendiri dapat dikaitkan dalam hubungan kepada 2 hal. *Pertama*, meliputi lembaga-lembaga politik, administratif, dan eksekutif, yang bertujuan untuk melakukan pengaturan dalam komunitas yang bersangkutan dan melaksanakan tugas-tugas yang ditetapkan dalam aturan hukum. *Kedua*, dengan menggunakan prinsip afektivitas, kriteria government menunjuk kepada makna "pemerintahan yang efektif" yang berarti lembaga politik, administratif,

dan eksekutif sungguh-sungguh melaksanakan tugasnya dalam wilayah yang bersangkutan dan diakui oleh penduduk setempat.

4. Pengakuan dunia internasional.

Pengakuan dunia internasional, sebagian ahli menyebutkan syarat ini merupakan unsur deklaratif, dan bukan unsur konstitutif berdirinya suatu negara.

6. Tujuan Berdirinya Negara

Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan manusia/ masyarakat dan merupakan sarana untuk tercapainya tujuan bersama. Beberapa pandangan tentang tujuan Negara:

1. Plato: Negara bertujuan untuk memajukan kesusilaan manusia sebagai individu dan sebagai makhluk sosial.
2. Machiaveli dan Shang Yang: Negara bertujan untuk memperluas kekuasaan semata-mata, tujuan Negara didirikan adalah untuk menjadikan Negara itu besar dan jaya. Untuk mencapai kejayaan Negara, maka rakyat harus berkorban, kepentingan orang perorangan harus diletakkan di bawah kepentingan bengsa dan Negara, Negara Diktator. Kalau ingin Negara kuat dan jaya, maka rakyat harus lunakkan dan sebaliknya jika orang menghendaki rakyat menjadi kuat dan kaya, maka Negara itu menjadi lemah.
3. Ajaran Teokrasi (Kedaulatan Tuhan) Thomas Aquino, Agustinus, Tujuan negara adalah untuk mencapai penghidupan dan kehidupan aman dan tentram, dibawah pimpinan Tuhan. Pimpinan negara menjalankan kekuasaannya berdasarkan Kehendak Tuhan.

4. Ajaran Polisi (Emmanuel Kank) Negara bertujuan mengatur keamanan dan ketertiban dalam Negara yang paling utama.
5. Ajaran Negara Hukum (Krabbe) Negara bertujuan menyelenggarakan ketertiban hukum. Segala kekuasaan dan alat-alat Negara dalam menjalankan tugasnya harus berdasarkan hukum, semua orang tanpa kecuakli harus tunduk dan taat pada hukum, hanya hukumlah yang berkuasa dalam Negara (Rule of Law).
6. Negara Kesejahteraan (Welfare State = Soscial Service State) Tujuan Negara adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Negara sebagai alat untuk tercapinya tujuan bersama yaitu kemakmuran, kebahagian dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Disamping itu bermacam-macam tujuan Negara yaitu : 1) Untuk memperluas kekuasaan. 2) Untuk tercapainya kejayaan (seperti Kerajaan Sriwidjaya dan Kerajaan Majapahit).

Tujuan Negara Republik Indonesia Dalam Pembukaan UUD 19459 "Untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksnakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial,"

C. "Konstitutsi" Sebagai Objek Kajian Hukum Tata Negara

1. Pengertian Konstitusi

Istilah konstitusi pada mulanya berasal dari perkataan bahasa Latin, *Constitutio* yang berkaitan dengan kata jus atau ius yang berarti hukum atau prinsip. Di zaman modern, bahasa yang biasa dijadikan sumber rujukan mengenai istilah ini adalah Inggris, Jerman, Perancis Italia dan Belanda.

Untuk pengertian *Constitution* dalam bahasa Inggris, bahasa Belanda membedakan antara *constitutie dan grondwet,* sedangkan bahasa Jerman membedakan antara *verfassung* dan *gerundgesetz.* Demikian pula dalam bahasa Perancis dibedakan antara *Droit Constitutionel dan Loi Constitutionnel*. Istilah pertama identik dengan arti konstitusi, sedang yang kedua adalah undang-undang dasar dalam arti yang tertuang dalam naskah tertulis.[16] Dalam bahasa Italia, istilah yang dipakai untuk pengertian konstitusi adalah *Dirrito Constitutionale*. Dalam bahasa Arab dipakai pula beberapa istilah yang terkait dengan pengertian konstitusi itu, yaitu *Masturiyah, Dustuur,* atau *Qanun Asasi.*[17]

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi. Secara sederhana, konstitusi dapat didefinisikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematik untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk hal ihwal kewenangan lembaga-lembaga itu.[18]

---

[16] Jimmly Ashiddiqy, op. Cit hlm 119

[17] Jimly Asshiddiqie, (2005) *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Cetakan 1 Jakarta, Penerbit Konpress, hlm. 4.

[18] Ahmad, (2020) *Hukum Konstitusi Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi, Cetakan I,* Yogyakarta: UII Press (Anggota IKAPI), Hal. 17

Atas istilah tersebut dapat dimaknai bahwa Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang Undang Dasar, dan sebagainya), atau Undang Undang Dasar suatu negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak di dasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Pengertian konstitusi bisa dimaknai secara sempit maupun secara luas. Konstitusi dalam arti sempit hanya mengandung norma-norma hukum yang membatasi kekuasaan yang ada dalam negara. Sedangkan konstitusi dalam arti luas adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar, baik yang tertulis ataupun tidak tertulis maupun campuran keduanya tidak hanya sebagai aspek hukum melainkan juga "non-hukum".[19]

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur, dan memerintah dalam pemerintahan suatu negara. Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (legal) dan yang tidak memiliki sifat hukum (nonlegal).

Konstitusi, menurut Miriam Budiarjo adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bengsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa. Di dalamnya terdapat berbagai aturan pokok yang barkaitandengan kedaulatan, pembagian kekuasaan, lembaga-lembaga negara, citacita dan ideologi negara, masalah ekonomi dan sebagainya.

[19] Ahmad, (2020) ibid. hlm. 17

Beragamnya pengertian konstitusi maupun juga adanya dikotomi antara konstitusi dengan UUD 1945 merupakan suatu hal yang lumra dalam dunia hukum, khususnya hukum konstitusi, hal ini disebabkan karena ada perbedaan sudut pandang yang mengalami kristasliasi dalam berbagi pemikiran yang selanjutnya di pakemkan menjadi sebuah teori. pada akhirnya perkembangan atau dinamisnya ilmu konstitusi adalah karena ruang berfi kir hukum konstitusi senantiasa menyesuaikan dengan perkembangan zaman atau bisa juga bisa dikatakan arus pemikiran konstitusi yang terus mencari bentuknya sesuai dengan alam berfikir yang mengelutinya.[20]

2. Fungsi dan Tujuan Konstitusi

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa secara rinci fungsi konstitusi sebagai berikut:

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara.
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.

[20] Ibid. Hlm. 17

6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (symbol of unity), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (identity of nation), serta sebagai center of ceremony.
7. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (social control), baik dalam arti sempit hanya dibidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.
8. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (social engineering atau social reform)[21]

Sedangkan tujuan konstitusi Marwan Mas dalam bukunya Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara (2018) dengan mengatakan bahwa setiap konstitusi atau hukum dasar suatu negara memiliki tujuan yang secara umum sebagai berikut:

1. Mengatur pembatasan kekuasaan penyelenggara negara atau lembaga negara, sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik.
2. Merupakan landasan begi penyelengara kekuasaan negara dan warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
3. Memastikan agar pengaturan hak asasi manusia (HAM) bagi warga negara atau rakyat selaku pemilik kedaulatan negara, benar-benar secara konstitusional mendapat jaminan untuk dilindungi, dihargai, dan

[21] Jimly Asshiddiqie, (2002) *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia), hlm. 33.

dilaksanakan oleh peneyelengara negara atau lembaga negara selaku pemegang Mandat kekuasaan dalam suatu negara.[22]

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa Tujuan dibuatnya konstitusi adalah untuk mengatur jalannya kekuasaan, dengan jalan membatasinya melalui aturan untuk menghindari terjadinya kesewenangan yang dilakukan penguasa terhadap rakyatnya serta memberikan arahan kepada penguasa untuk mewujudkan tujuan negara. Jadi, pada hakikatnya konstitusi Indonesia bertujuan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara dengan berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.

3. Nilai dan Sifat Konstitusi

Nilai konstitusi yang dimaksud disini adalah nilai (values) sebagai hasil penilaian atas pelaksanaan norma-norma dalam suatu konstitusi dalam kenyataan praktik. Sehubungan dengan hal itu, Kar Loewenstein dalam bukunya "*Reflection on the Value of Constitution*" membedakan 3 (tiga) macam nilai konstitusi, yaitu:

a. Normative value (nilai normatif);
b. Nominal value (nilai nominal);
c. Semantical value (Nilai simantik).

Konstitusi memiliki Nilai Normatif adalah setiap norma yang terdapat di dalamnya dipahami, diakui, diterima, dipatuhi dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh oleh subyek hukum yang terikat padanya.

---

[22] Marwan Mas, (2018) *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Depok : Raja Wali Press, Hlm. 14.

Sedangkan Nilai Nominal adalah bahwa suatu konstitusi ada sebagian atau seluruh norma yang didalamnya sama sekali tidak dipakai atau dilaksanakan, apa yang dipraktikkan sangat berbeda dengan kenyataan yang ada. Misalnya norma yang diatur dalam konstitusi tertulis menentukan A, akan tetapi dalam praktik sebaliknya B. Kemudian konstitusi yang bernilai Simantik adalah konstitusi yang norma-norma yang terkandung di dalamnya hanya sebatas di atas kertas semata, berfungsi sebagai pemanis, alat pembenar belaka, karena tidak dijadikan pijakan dalam mengambil keputusan. Kebiasaan seperti ini banyak terjadi di negara-negara yang tidak memiliki lembaga untuk mengontrol pelaksanaan konstitusi.

4. Klasifikasi Konsitusi

Bila dibandingkan antara satu negara dengan negara lain akan nampak perbedaan dan persamaan sistem konstituasi yang berlaku. Para ahli hukum tata negara mengadakan klasifikasi berdasarkan cara pandang mereka masing-masing.

a. Konstitusi tertulis dan tidak tertulis.

Konstitusi disebut tertulis apabila ditulis dalam suatu naskah atau beberapa naskah, sedankan konstitusi disebut sebagai tidak tertulis dikarnakan ketentuan-ketentuan yang mengatur suatu pemerintahan tidak tertulis dalam suatu naskah tetrtentu, malainkan dalam banyak hal diatur dalam konvensi-konvensi atau UU biasa. Contoh, seperti konstitusi yang berlaku di Inggris, Israel, dan New Zaeland.

b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid.

Pembagian ini didasarkan atas kriteria atau berkaitan dengan "cara dan prosedur perubanahnya". Jika dalam suatu konstitusi itu mudah dalam pengubahanya, maka ia digolonkan kedalam konstitusi yang sifatnya fleksibel. Sebaliknya jika sulit cara dan prosedur perubahanya, maka ia termasuk dalam konstitusi yang rigid.

c. Konstitusi derajat tinggi dan tidak derajat tinggi

Konstitusi derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Disamping itu jika di lihat dari segi bentuknya, konstitusi itu berada diatas peraturan perundangan-undangan yang lain. Demikian juga syarat untuk mengubahnya sangat berat dan lebih berat daripada yang lain. sementara konstitusi yang tidak derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat seperti konstitusi derajat tinggi.

d. Konstitusi kesatuan dan konstitusi federal

Konstitusi didasarkan pada bentuk negara. di dalam dunia Hukum Tata Negara dikenal bentuk negara serikat dan negara kesatuan. Di negaranegara serikat terjadi pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian yang diatur dalam konstitusinya.

e. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. C.F. Strong mengemukakan banhwa negara-negara di

dunia ini ada dua macam sistem pemerintahan, yakni sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.[23]

5. Sejarah Konstitusi (UUD 1945) di Indonesia

Sejarah dan Perkembangan Konstitusi (UUD NKRI 1945) di Indonesia para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia telah sepakat untuk menyusun sebuah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dengan segala arti dan fungsinya. Dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia ada empat macam Undang-Undang yang pernah berlaku, yaitu :[24]

a. Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945 Rancangan Undang-Undang disahkan oleh PPKI sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia setelah mengalami beberapa proses mulai dari penyusunan rancangan UUD oleh BPUPKI, pada tanggal 10 Juli s.d. 17 Juli 1945. Pada tanggal 11 Agustus 1945 BPUPKI dibubarkan dan dibentuk PPKI. Kemudian tanggal 29 Agustus 1945 PPKI dibubarkan oleh Presiden dan dibentuk Komite Nasional Indonesi Pusat (KNIP) yang mempunyai tugas membantu Presiden. Sesuai maklumat No.X menetapkan KNIP juga berfungsi sebagai legislatif diberi tugas untuk menyusun GBHN dan kabinet bertanggungjawab kepada KNIP. Kondisi ini sangat berbeda

---

[23] Ahmad, dkk (2020) *Hukum Konstitusi, Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi*, UII Press Yogyakarta Anggota IKAPI, hlm. 29.

[24] Ashadi L. Diab, (2016) *Hukum Islam dan Ketatanegaraan (Sebuah Transformasi Hukum dalam Masyarakat,* Jurnal Al-‘Adl,vol. 9, no. 2.2016.

dengan konstitusi yang berlaku dimana sistem pemerintahan menganut sistem presidentil.

b. Periode 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950

Perjalanan negara baru Republik Indonesia ternyata tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan untuk kembali berkuasa di Indonesia. Akibatnya Belanda mencoba untuk mendirikan negara-negara seperti negara Sumatera Timur, negara Indonesia Timur, negara Jawa Timur, dan sebagainya. Sejalan dengan usaha Belanda tersebut maka terjadilah agresi Belanda 1 pada tahun 1947 dan agresi kedua pada tahun 1948. Dan ini mengakibatkan diadakannya KMB yang melahirkan negara Republik Indonesia Serikat. Sehingga UUD yang seharusnya berlaku untuk seluruh negara Indonesia itu, hanya berlaku untuk negara Republik Indonesia Serikat. Negara RIS terdiri dari 16 negara bagian dan Ibu Kota Negara Indonesia adalah Jogyakarta dengan Kepala Negara RIS Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta diangkat sebagai Perdana Menteri. Dalam Konstitusi RIS dikenal adanya Senat yang merupakan wakil dari Negara-negara bagian dan sikap Negara bagian 2 orang dengan hak suara satu.

c. Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959

Periode federal dari Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949 merupakan perubahan sementara, karena sesungguhnya bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945 menghendaki sifat kesatuan, maka negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama karena terjadinya penggabungan dengan Republik Indonesia. Hal ini mengakibatkan wibawa dari pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang, akhirnya dicapailah kata sepakat untuk mendirikan kembali Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Bagi negara kesatuan yang akan didirikan jelas perlu adanya suatu undang-undang dasar yang baru dan untuk itu dibentuklah suatu panitia bersama yang menyusun suatu rancangan undang-undang dasar yang kemudian disahkan pada tanggal 12 Agustus 1950 oleh badan pekerja komite nasional pusat dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950 dan berlakulah undang- undang dasar baru itu pada tanggal 17 Agustus 1950.

d. Periode 5 Juli 1959 – 1966

Dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959 berlakulah kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dan perubahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama pada masa 1959-1965 menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Baru. Perubahan itu dilakukan karena Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama dianggap kurang mencerminkan pelaksanaan Undang- Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Dengan berlakunya kembali UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka pelaksanaannya tidak sesuai bahkan banyak terjadi penyimpangan antara lain :

1. Lembaga-lembaga Negara yang ada bersifat sementara
2. Pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup dengan TAP MPRS No. III tahun 1963.

e. Priode Orde Baru Tahun 1967 - 1998

Atas dasar Surat Perintah 11 Maret 1966 (SUPERSEMAR), merupakan akar awal jatuhnya Presiden Soekarno dan tampak kekuasaan Negara dipegang oleh Jenderal Soeharto. Dalam kepemimpinan Jenderal

Soeharto penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan demokrasi menitikberatkan pada kestabilan politik dan keamanan Negara.

Beberapa hal yang menonjol dalam Pemerintahan Soeharto atau dekenal dengan Era Orde Baru adalah:

1. Demokrasi Pancasila
2. Adanya Konsep Dwifungsi ABRI
3. Adanya Golongan Karya
4. Kekuasaan ditangan Eksekutif/ Penumpukkan kekuasaan.
5. Adanya system pengangkatan dalam lembaga-lembaga perwakilan
6. Penyederhanaan Partai Politik
7. Soeharto tetap menjadi Presiden untuk beberapa kali.

f. Periode Reformasi Tahun 1998 s.d. sekarang

Gerakan reformasi tahunh 1998 dan Presiden Soeharto meletakkan jabatannya tanggal 20 Mei 1998 digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie. Reformasi menghendaki suatu perubahan yang pada akhirnya penggantian berbagai peraturan perundang-undangan, yang tidak sesuai dengan alam90 demokrasi dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat terutama mangadakan amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali. Setelah amandemen ke IV UUD 1945, maka system ketatanegaraan Republik Indonesia adalah sebagai berikut.

1. NKRI harus tetap dipertahankan
2. Kedaulatan ada di tangan rakyat
3. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat
4. Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum

5. Sistem Pemerintahan adalah Presidensiil
6. Sistem Parlemen menggunakan Bikanural System, yaitu terdiri dari DPR dan DPD.
7. Sistematika UUD 1945 terdiri dari Pembukaan dan Pasal-pasal.
8. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara.
9. Hubungan organisasi pemerintahan dalam garis vertical dengan asas desentralisasi dengan otonomi luas.
10. Adanya lembaga-lembaga baru yaitu, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial dalam UUD 1945.[25]

Setelah amandemen ke 4 sampai saat ini belum ada rencana untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945, meskipun masih ada keinginan dari kelompok tertentu untuk melakukan amandemen terutama berkaitan dengan dasar dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Akan tetapi sebagian besar masyarakat dan para pemimpin negara sudah sepakat menjadikan UUD 1945 menjadi harga mati.

6. Mekanisme Perubahan (Amandemen) Konstitusi

Sistem perubahan konstitusi yang dipergunakan oleh negara-negara dalam mengubah konstitusinya, dapat dibedakan menjadi dua macam: *pertama*, UUD lama (aslinya) akan dicabut dan digantikan oleh UUD baru secara keseluruhan. *Kedua*, perubahan memelui amandemen, disini UUD atau konstitusi lama (aslinya) tetap dipertahankan berlakuanya, sedangkan amandemen perubahan atas pasal-pasalnya itu disisipkan

[25] Bewa Ragawino, (2007), *Hukum Tata Negara*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjajaran, Bandung, , hlm. 85

sebagai lampiran atau adendum dari UUD atau konstitusi asli tersebut. Sistem perubahan yang kedua inilah (adendum) yang saat ini menjadi sistem perubahan UUD di Indoensia.

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, dimana hal ini sejalan dengan pendapat yang disampaikan oleh George Jellinek yang membagi jenis perubahan konstitusi menjadi 2 (dua) mekanisme utama, yakni:

1. Melalui Prosedur Formal yang diatur dalam konstitutis itu sendiri *(verfassungsanderung),* atau
2. Melalui prosedur yang diatur di luar ketentuan konstitusi itu sendiri *(verfassungswandlung*)

7. Lembaga Pengawal Konstitusi (UUD 1945) di Indonesia

Perjalanan sejarah panjang dalam pelaksanaan konstitusi (UUD 1945) sejak disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Sehingga beberapa kali bergantian sejalan dengan kebijakan pemerintah saat itu. Pelanggaran demi pelanggaran terhadap konstitusi, dalam perspektif demokrasi, selain membuat konstitusi bernilai semantik, juga mengarah pada pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Konstitusi merupakan bentuk pelimpahan kedaulatan rakyat (*the sovereignityof the people*) kepada negara, melalui konstitusi rakyat membuat statement kerelaan pemberian sebagian hakhaknya kepada negara. Oleh karena itu, konstitusi harus dikawal dan dijaga. Sebab, semua bentuk penyimpangan, baik oleh pemegang

kekuasaan maupun aturan hukum di bawah konstitusi terhadap konstitusi, merupakan wujud nyata pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat.[26]

Atas dasar kondisi tersebut melalui Perubahan Ketiga UUD 1945, pada sidang tahunan MPR RI pada tanggal 9 November 2001 lahirlah lembaga Mahkamah Konstitusi (MK), sesuai dengan bunyai perubahan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan kehadiran Pasal tersebut maka secara de jure Mahkamah Konstitusi telah ada di Indonesia meskipun secara de facto Mahkamah Konstitusi belum terbentuk kelembagaannya ataupun Undang-Undang yang mengatur keberadaannya. Sebuah lompatan besar bagi bangsa Indonesia yang selama ini hanya ada satu peradilan tunggal (Mahkamah Agung) yang sarat akan berbagai permasalahan di dalamnya.

Mahkamah Konstitusi seperti yang dikonstruksi dalam UUD 1945 mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C dan Pasal 7B. Keempat Kewenangan itu adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji Undang-Undang (UU) terhadap UUD;
2. Memutuskan sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
3. Memutuskan pembubaran partai politik; dan
4. Memutuskan sengketa hasil pemilihan umum.

[26] Ahmad, dkk, Op. Cit, hal. 49

Adapun kewajibannya adalah memeriksa, mengadili dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

o000o

BAB VII

BENTUK DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan

1. Bentuk Negara dan Pemerintahan

Dalam kepustakaan ilmu politik dibedakan antara bentuk pemerintah dan bentuk negara, tetapi perbedaan ini merupakan masalah dalam ilmu politik yang belum selesai. Kranenburg dan Grabowsky lebih mengutamakan bentuk negara daripada bentuk pemerintahan, sedangkan Garner dan Gilchrist mengutamakan bentuk pemerintahan daripada bentuk negara. Konklusinya, bila membicarakan bentuk pemerintahan sebuah negara berarti itu pula bentuk negaranya dan demikian sebaliknya.

Bentuk negara atau pemerintahan dari sebuah negara menjadi penting sebagai identitas negara dan dalam ranah pergaulan internasional. Di dunia ini dihuni oleh lebih dari 200 negara dengan berbagai sistem politik yang dianutnya. Tidak semua negara di dunia mempunyai bentuk yang sama. Perbedaan ini menyebabkan pula perbedaan bentuk pelaksanaan hubungan internasional masing-masing negara. Secara garis besar, bentuk negara dan pemerintahannya terbagi menjadi 2 (dua), yaitu : bentuk republik, dan bentuk monarki.

a. Bentuk Republik

Kata republik barasal dari bahasa Yunani, dari kata “res” yang bermakna “kekuasaan” dan “publika” yang bermakna “rakyat”. Dari pengertian bahasa ini dapat dipahami bahwa negara republik, kekuasaannya berada di tangan rakyat. Pada negara republik, pemimpin negaranya disebut presiden. Presiden bertindak dan berkedudukan sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Namun ada pula presiden hanya berkedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahannya dipegang oleh perdana menteri. Indonesia pernah mengalami sejarah seperti ini pada masa awal-awal kemerdekaan sampai pada tahun 1960-an.

Ada 3 (tiga) macam bentuk negara republik :[1]

1) Republik absolut

Pemerintahan republik absolut bersifat diktaktor, hukum dimanipulasi sedemikian rupa guna mendukung kekuasaan presiden. Contohnya Jerman pada masa Hitler, Italia pada masa Mussolini dan Indonesia sempat berada pada posisi ini ketika Soekarno diangkat sebagai presiden seumur hidup dengan praktik demokrasi terpimpinnya. Hukum Tata Negara Dalam negara republik absolut, kekuasaan bisa diperoleh dengan jalan kudeta atau penyelenggaraan pemilu yang curang dan permainan politik perundangundangan.

2) Republik konstitusional

---

[1] Farkhani, (2016.) *Hukum Tata Negara*, Pergantian Kepala Negara Persepektif Siyasah Islamiyah dan Konstitusi Negara Republik Indonesia, Cetakan 1, Pustaka, Iltisam, Solo, hlm. 30-37

Pada negara republik konstitusional, kedudukan presiden dengan fungsinya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dapat diperebutkan sesuai dengan aturan yang ada dalam konstitusi negara dan peraturan perundangan yang pendukungnya. Presiden bertanggungjawab kepada parlemen sebagai representasi dari kekuasaan rakyat. Contohnya, Indonesia

3) Republik parlementer

Presiden dalam negara republik parlementer hampir mirip kedudukannya seperti raja dalam negara monarki, ia hanya sebagai simbol negara. Yang membedakannya kekuasaan presiden diperoleh lewat pemilihan adapun raja diperoleh dari warisan pendahulunya. Presiden sebagai kepala negara tidak aktif memimpin negara. Penyelenggara pemerintahannya dipegang oleh perdana menteri dan kabinetnya yang bertanggungjawab kepada parlemen. Contoh, negara Italia, India dan Jerman.

Ketiga UUD 1945 dirumuskan dalam sidang kedua BPUPKI terjadi perdebatan panjang dan perbedaan pendapat mengenai istilah jabatan yang hendak dipakai untuk pemimpin negara apakah negara yang hendak didirikan beberbentuk kerajaan, ataukah republik, apakah pemimpin disebut Imam atau Raja. Akhirnya diputuskan melalui pemungutan suara atau "***distem***" bahwa negara Indonesia berbentuk Republik. Ketentuan mengenai bentuk republik kemudian tercermin dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD

1945, yaitu: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.[2]

b. Bentuk Monarki

Bentuk pemerintahan Kerajaan (Monarki) ialah negara yang dikepalai oleh seorang raja dan bersifat turun temurun dan menjabat untuk seumur hidup. Selain raja, kepala negara suatu monarki dapat berupa kaisar atau syah (kaisar kerajaan Jepang, Syah Iran, dan sebagainya). Contoh Monarki: Inggris, Belanda, Norwegia, Swedia, dan Muang Thai.

Ada beberapa sistem Monarki yang dilaksanakan dibeberapa negara, yaitu:

1) Monarki Mutlak (absolut), seluruh kekuasaan dan wewenang tidak terbatas (kekuasaan mutlak). Perintah raja merupakan undang-undang yang harus dilaksanakan. Kehendak raja adalah kehendak rakyat. Terkenal ucapan Raja Louis XIV dari Prancis, L'Etat cest moi (negara adalah saya).

2) Monarki Konstitusional, kekuasaan raja dibatasi oleh suatu konstitusi (UUD). Raja tidak boleh berbuat sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi dan segala perbuatannya harus berdasarkan dan sesuai dengan isi konstitusi.

---

[2]Jimly Asshiddiqie, (2007) *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer, hlm. 282.

3) Monarki Parlementer, ialah suatu monarki dimana terdapat suatu parlemen (DPR), para menteri, baik perseorangan maupun secara keseluruhan, bertanggung jawab sepenuhnya pada parlemen tersebut. Dalam sistem parlementer, raja selaku kepala negara merupakan lambang kesatuan negara, yaitu tidak dapat diganggu – gugat, tidak dapat dipertanggung jawabkan (*The King can do no wrong*) yang bertanggung jawab atas kebijakan pemerintah adalah menteri baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun untuk perseorangan untuk bidangnya sendiri (sistem pertanggung jawaban menteri, tanggung jawab politik, pidana dan keuangan).

2. Bentuk Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah negara berdaulat yang biasanya memiliki kedaulatan wilayah yang luas, yang dinyatakan dalam kesatuan tunggal dengan kontrol berada pada pemerintah pusat. Pemerintah-pemerintah yang ada di daerah (penguasa daerah) hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah pusat dengan kewenangannya dapat menentukan status pemerintahan sub-nasional sesuai dengan situasi dan kondisi yang menyertai daerah itu, bisa dimekarkan menjadi sub baru, digabungkan antara sub yang ada bahkan dapat menghapusnya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa di dunia sekarang dibedakan adanya empat macam susunan organisasi negara, yatiu:

a. Negara kesatuan (*Unitary state, Eenheidstaat*);
b. Negara serikat atau federasi (*Federal state*);
c. Negara konfederasi (*Confederasion);*

d. Negara Superstruktural (*Superstate).*

Negara kesatuan adalah negara berdaulat yang biasanya memiliki kedaulatan wilayah yang luas, yang dinyatakan dalam kesatuan tunggal dengan kontrol berada pada pemerintah pusat. Pemerintah-pemerintah yang ada di daerah (penguasa daerah) hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat dan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Negara federasi (serikat) Negara federasi adalah negara yang terdiri dari beberapa atau banyak negara bagian, yang masing-masing negara bagian itu dipimpin oleh pemimpin tertinggi, dapat berupa gubernur ataupun raja dan nama yang sejenisnya. Namun kekuasaannya hanya terbatas pada daerah yang ada dalam satu daerah dalam negara yang besar. Negara bagian berbagi kedaulatan dengan pemerintah pusat dan negara bagian memiliki fungsi, kedudukan dan kekuasaan yang tidak dapat diubah-ubah secara sepihak oleh pemerintah pusat. Indonesia pernah menjadi negara federal (serikat) dengan nama Republik Indonesia Serikat (RIS), memiliki konstitusi RIS.[3]

Negara konfederasi adalah merupakan persekutuan antara negara-negara yang berdaulat dan idependen yang karena kebutuhan tertentu mempersekutukan diri dalam organisasi kerjasama yang longgar. Seperti negara-negara bekas pecahan Uni Soviet. Sedangkan negaa superstruktural adalah fenomena baru sejak terbentuknya dan berkembangnya Uni Eropa. Organisasi Uni eropa tidak dapat disebut sebagai negara seperti federasi

---

[3] Farkhani, op. Cit, hal. 36

karena sifatnya sangat kuat, di dalamnya terdapat fungsi-fungsi kenegaraan yang lazim, seperti fungsi legislasi, fungsi administrasi, dan bahkan fungsi peradilan eropa.[4]

Dari keempat bentuk susunan organisasi negara tersebut, Negara Republik Indonesia memilih bentuk yang pertama, yaitu Negara Kesatuan atau *unitary state, (Eeenbiedstaat),* berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

Ketentuan tersebut di atas mengandung arti sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang disusun atas daerah-daerah bagian. *Pertama,* ada daerah provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi lebih kecil yang sekarang dinamakan kabupaten dan kota; *Kedua,* dalam wadah negara kesatuan republik Indonesia itu ada daerah-daerah yang disebut daerah bersifat otonom dan ada pula daerah yang bersifat administratif belaka. *Ketiga,* disemua daerah yang bersifat otonom, harus diadakan pula badan-badan perwakilan rakyat, karena di daerah itu juga berlaku prinsip kedaulatan rakyat. *Keempat,* dalam wilayah NKRI terdapat pula daerah-daerah yang bersifat istimewa yang dikaitkan juga dengan bentuk-bentuk komunitas yang merupakan *zelfbesturnde lanschappen* dan *volksgemeen-schappen.*

---

[4] Jimly Asshiddiqie, loc. Cit hal. 283.

B. Sistem Pemerintahan di Indonesia

Setiap negara di belahan dunia manapun memiliki cara atau sistem pemerintahannya sendiri dalam menjalankan pemerintahan negaranya. Sistem pemerintahan menurut Sri Soemantri adalah sistem organ eksekutif dan organ legislatif (organ kekuasaan legislatif). Ada pula yang mengatakan bahwa sistem pemerintahan adalah cara pemerintah dalam mengatur semua yang berkaitan dengan pemerintahan.[5] **NA Delianoor** memberikan arti sempit dari sistem pemerintahan adalah sistem hubungan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif.

Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia menurut **Jimly Asshiddiqie** secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu: 1) Sistem pemerintahan presidensil (*presidential system); 2)* sistem pemerintahan parlementer *(parliamentary system); dan 3)* Sistem campuran *(mixed system atau hybrid system*)[6]. Sementara Saldi Isra menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang paling banyak dipraktikkan hanya ada tiga, yaitu sistem pemerintahan parlementer, pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan semi-presidensial.[7]

1. Sistem pemerintahan presidensil (*presidential system)*

Sistem pemerintahan presidensil adalah sistem pemerintahan di mana eksekutif tidak bertanggung jawab pada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan

[5]Farkhani, Op. Cit. hlm

[6]Jimly Ashiddiqie, op. Cit hlm.311.

[7]Saldi Asra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Cetakan Ketiga Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm. 24.

legislatif meskipun kebijaksanaan yang di jalankan tidak disetujui oleh pemegang kekuasaan legislatif. Pada sistem ini, presiden adalah pemegang kukuasaan eksekutif yang menjalankan negara dan pemerintahan, sehingga presiden menduduki dua posisi sekaligus; sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden memiliki hak prorogatif untuk memberntuk kabinet dan menunjuk orang-orang yang dianggapnya pantas untuk menduduki jabatan menteri dalam kabinetnya. Karena yang membentuk kabinet adalah presiden maka kabinet bertanggungjawab penuh pada presiden dan tidak dapat dibubarkan oleh parlemen.

a. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensil

Bila dirinci lebih lanjut, ciri-ciri sistem pemerintahan presidensil sebagai berikut;

1) Presiden adalah penyelenggara negara;
2) Presiden menjabat dua jabatan sekaligus (kepala negara dan kepala pemerintahan)
3) Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu sistem pemilu atau oleh suatu dewan majelis
4) Presiden dapat membentuk kabinet dan memiliki hak prerogatif untuk menempatkan orang-orang dalam kabinet bentuknya sebagai menteri.
5) Presiden tidak bertanggung jawab pada parlemen
6) Presiden tidak dapat membubarkan parlemen
7) Presiden tidak dapat diturunkan oleh parlemen kecuali melalui prosedur impeachment yang telah ditentukan dalam peraturan perundangan.

8) Parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang para anggotanya direpresentasikan sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam suatu sistem pemilu.[8]

b. Kelebihan dan kekurangan sistem pemerintahan presidensil

Penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial memiliki kelebihan dan kekurangan.

Kelebihannya sistem pemerintahan presidensil adalah;

1) Kekuasaan eksekutif lebih stabil karena tidak bergantung dan tidak terganggu pada parlemen
2) Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dalam kurun waktu tertentu. Seperti di Indonesia masa jabatan presiden 5 tahun.
3) Legislatif bukan tempat kaderisasi mengenai jabatanjabatan eksekutif karena diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri
4) Dalam penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.

Adapun kelemahan atau kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensil adalah;

1) Sistem pertanggung jawaban kurang jelas
2) Pembuatan keputusan/mengambil kebijakan memakan waktu yang lama
3) Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak

[8] Farkhani, Op. Cit. hlm.37

4) Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif yang mengakibatkan terjadinya keputusan yang tidak tegas.[9]

c. Prinsip-prinsip pokok sistem pemerintahan presidensil

Dalam sistem pemerintahan presidensil terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal, yaitu:

1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2) Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan hanya ada presiden dan wakil presiden;
3) Kepala Pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
5) Anggota parlemen tidak menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
6) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;
7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstiusi;
8) Eksekutif bertangggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;

---

[9] Farkhani, op. Cit. . hlm. 30-37

9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.[10]

Kesembilan prinsip sistem presidensil yang diuraikan tersebut di atas, juga berlaku dalam sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia. Karena itu, sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 dapat dikatakan merupakan sistem presidensil. Bahkan, apabila dibandingkan dengan sistem presidensil yang telah dianut dalam UUD 1945 sejak sebelum diadakan perubahan, maka sistem pemerintahan presidensil yang sekarang dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensil yang lebih murni sifatnya. Presiden Republik Indonesia adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dengan tugas dan wewenangnya masing-masing menurut Undang-Undang Dasar 1945. Karena itu, kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak perlu dibedakan apalagi dipisahkan.

2. Sistem pemerintahan parlementer *(parliamentary system)*

Suatu sistem pemerintahan disebut sistem pemerintahan parlementer apabila eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif) secara langsung bertanggung jawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif). Dalam sistem ini kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang oleh dua orang yang berbeda dengan kewenangan yang berbeda. Presiden, Kaisar, Raja, Ratu, Sultan atau Emir menduduki jabatan sebagai kepala negara, menjadi simbol negara. Sedangkan kepala pemerintahan dijabat oleh perdana menteri. Pada sistem pemerintahan model ini

[10] Jimly Asshiddiqie, op. Cit hlm.316.

kelangsungan kekuasaan eksekutif tergantung pada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan legislatif. Setiap saat eksekutif dapat kehilangan dukungan mayoritas dari para anggota badan legislatif atau parlemen (misalnya, karena adanya mosi tidak percaya), eksekutif (perdana menteri) akan jatuh dengan cara mengembalikan mandat kepada Kepala Negara. Dalam keadaan tertentu, pemegang kekuasaan eksekutif dapat mengadakan perlawanan terhadap kekuasaan legislatif. Jalan yang ditempuh yaitu dengan cara meminta kepala negara membubarkan badan legislatif dan segera menyelenggarakan pemilihan umum baru. Tetapi apabila kemudian dalam badan legislatif yang baru ternyata eksekutif dikalahkan lagi, badan eksekutif diwajibkan mengembalikan mandatnya.[11]

a. Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer

Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:

1) Raja, ratu, kaisar, sultan, emir atau presiden menduduki posisi sebagai kepala negara dan simbol negara. Padahal kepala ekskutif di jabatan oleh presiden, presiden ditunjuk oleh parlemen/legislatif. Sedangkan kepala negara dengan sebutan raja, ratu, kaisar, emir dan sultan dipilih menurut mekanisme tersendiri, biasanya model pewarisan tahta kepada keturunan genetikal kepala negara sebelumnya;
2) Perdana menteri sebagai kepala pemerintahan yang menjalankan roda pemerintahan;

[11] Farhani, ibid. hlm. 36.

3) Perdana menteri mempunyai hak perogratif (hak istimewa) dalam mengangkat dan memberhentikan para menteri-menteri yang baik itu memimpin suatu departemen dan non departemen;
4) Kabinet yang dibentuk perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen;
5) Parlemen atau legislatif dapat menjatuhkan kekuasaan aksekutif;

b. Kelebihan sistem pemerintahan parlementer

Sistem pemerintahan parlementer memiliki beberapa kelebihan, yaitu:

1) Dalam membuat kebijakan/keputusan dalam ditangani secara cepat karena adanya kemudahan penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena terdapat dalam satu partai atau koalisi partai;
2) Pembuatan keputusan menggunakan waktu yang cepat;
3) Dalam pertanggungjawaban terhadap pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas;
4) Memiliki pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet/menteri-menteri sehingga kabinet menjadi lebih berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.

c. Kelemahan sistem pemerintahan parlementer

Adapun kelemahan atau kekurangan dari sistem pemerintahan parlementer adalah:

1) Kedudukan badan eksekutif atau kabinet bergantung dari mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktuwaktu dapat dijatuhkan oleh parlemen;

2) Dalam masa jabatan badan eksekutif atau kabinet tidak dapat ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu dapat dibubarkan oleh legislatif;
3) Parlemen menjadi sebuah tempat dalam kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Kabinet/menteri-menteri dapat mengendalikan legislatif, jika sejumlah para anggota kabinet berasal dari partai mayoritas dalam parlemen, karena pengaruh mereka yang besar diparlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.

d. Prinsip pokok dalam sistem pemerintahan parlementer

Dapat dijelaskan bahwa dalam berbagai sistem pemerintahan parlementer yang diperaktikan itu, selalu terdapat sejumlah prinsip pokok dalam sistem pemerintahan parlementer, sehingga dapat mengetahui sistem pemerintahan yang dilaksanakan suatu negara, yaitu:

1) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
2) Fungsi eksekutif dibagi kepada dua bagian, yaitu kepala pemerintah dan kepala Negara;
3) kepala pemerintah andiangkat oleh kepala Negara;
4) kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagi satu-kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
5) Menteri biasanya berasal dari anggota parlemen;
6) Pemerintah berrtanggung jawab kepada parlemenm bukan kepada rakyat pemilih karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat pemerintah juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;

7) Kepala pemerintahan dapat meemeberikan pendapat kepada kepala Negara untuk membubarkan parlemen;
8) Dianutnya prinsip supermasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi dari pada bagian-bagian dari pemerintahan;
9) Sistem kekuasaan negaraterpusat pada parlemen.[12]

Bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer ini, yang memegang kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan ialah perdana menteri yang berasal dari parlemen. Selain itu sebagai kepala pemerintahan yang fungsinya untuk menjalankan roda pemerintahan, salah satu hal yang harus dilakukan seorang perdana menteri berikut dengan menteri-menterinya (kabinet) ialah senantiasa menjaga kepercayaan dan meminta dukungan dari parlemen agar dalam menjalankan tugasnya shari-hari mendapat sambutan yang hangat parlmen untuk menghindari munculnya mosi yang tak percaya dari parlemen terhadap kabinet yang bisa datang sewaktu-waktu, akibatnya ialah runtuh atau jatuhnya kabinet. Serta maju mundurnya suatu kabinet sangat tergantung pada parlemen, dengan kata lain kabinet akan senantiasa berada dibawah tekanan parlemen.

3. Sistem pemerintahan campuran *(mixed system atau hybrid system*)

Sistem pemerintahan campuran atau quasi adalah sistem pemerintahan di mana di dalamnya terdapat unsur-unsur sistem pemerintahan presidensil dan sistem pemerintahan parlementer tercampur

[12] Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi,* Penerbit. PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta. hal. 315

dan ciri-ciri kedua sistem tersebut sama-sama di anut.[13] Dalam sistem pemerintahan campuran berupaya mencarikan titik temu antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Fungsi ganda presiden sebagaimana dalam sistem pemerintahan presidensial tetap dipertahankan. Namun sebagai kepala pemerintahan, presiden berbagi kekuasaan dengan perdana menteri yang menimbulkan dual *executive system*. Negara-negara yang menganut sistem campuran ini, ada yang menonjol sifat presidensialnya, sehingga dinamakan quasi presidensil, seperti yang dipraktikkan di Republik Perancis mempunyai Presiden dan Perdana Menteri sekaligus, Presiden bertindak sebagai kepala Negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan perdana menteri diangkat oleh presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Dalam sistem ini, yang lebih utama adalah presiden, sehingga dapat dikatakan bahwa elemen sistem palementer dicangkokkan ke dalam sistem sistem presidensil. Karena itu, pada pokoknya sistem ini dapat juga disebut sebagai sistem quasi paresidensil. Ada juga yang lebih menonjol sifat parlementernya sehingga dinamakan quasi parlementer. Seperti yang di praktikkan di Jerman, India, dan Singapura, di negara-negara ini yang lebih menonjol adalah sistem parlemeternya. Di Singapura, ciri yang utamanya adalah sitem pemerintahan parlementer dengan menerapkan model "eksekutif ganda" (*dual executive*) di tangan presiden dan perdana menteri, akan tetapi kedudukan presiden hanya simbolik. Dengan demikian menurut penulis dapat dipahami bahwah sistem pemerintahan campuran adalah sistem

[13] Ni"matul Huda, (2013) *Ilmu Negara*, Penerbit, Rajawali Pers, hlm.253-254

pemerintahan yang memadukan sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Jika lembaga eksekutif yang lebih dominan, maka disebut semi presidensil, tetapi jika parlemen yang lebih dominan, maka disebut dengan semi parlementer.

B. Sistem Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan di Indonesia

1. Tiori pemisahan kekuasaan *(separation of power)*

Istilah pemisahan kekuasaan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan perkataan *separation of power* berdasarkan teori trias politica atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquieu, harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencapuri urusan masing-masing. Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan demikian kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh seorang cabang kekuasaan yudisial. Sehingga pada intinya, satu organ hanya dapat memiliki satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dapat dijalankan oleh satu organ.[14]

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu itu, dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Pandangnnya itu dianggap oleh para ahli sebagai kekeliriuan Montesquieu dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikan objek telaah untuk mencapai kesimpulan mengenai trias politica-nya itu dalam bukunya L’Esprit des

[14] Jimly Asshiddiqie, hlm. 15-17

Lois (1748). Tidak ada satu negara pun di dunia yang sungguh-sungguh mencerminkan gambaran Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power)* demikian itu. Bahkan, struktur dan sistem ketatanegaraan Inggris yang ia jadikan objek penelitian dalam menyelesaikan bukunya itu juga tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan seperti yang ia bayangkan.

Banyak sekali pro dan kontra yang timbul dikalangan para sarjana mengenai pandangan Montesquieu dilapangan ilmu politik dan hukum. Oleh karena itu, dengan menyadari banyak kritik terhadap teori trias politica Monstesquieu, para ahli hukum di Indonesia seringkali menarik kesimpulan seakan-akan istilah pemisahan kekuasaan yang dipakai oleh Montesquieu itu sendiri tidak dapat dipergunakan. Kesimpulan demikian terjadi karena penggunaan istilah pemisahan biasanya diidentikan dengan teori trias politica Montesquieu. Padahal istilah pemisahaan kekuasaan sendiri konsep pembagian kekuasaan yang dipakai oleh banyak sarjana dengan pengertian-pengertian yang berbeda-beda satu dengan yang lain.[15]

2. Teori pembagian kekuasaan

Istilah pembagian kekuasaan *(division of power)* digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian, atau yang menurut pengertian Arthus Mass yang terkait dengan pengertian teritorial *division of powers*. Sedangkan istilah *separation of power* dipakai dalam konteks pembagian kekuasaan di tingkat pemerintahan federal, yaitu antara

[15] Ibid. Hlm.18

legislature, the executive, dan judiciary. Pembagian yang terakhir inilah yang disebut oleh Arthur Mass sebagai *capital division of power.*[16]

Dengan demikian, dapat penggunaan istilah pembagian dan pemisahan kekuasaan itu dalam dua konteks yang berbeda, yaitu konteks hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal atau vertikal. Dalam konteks yang vertikal, pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membedakan pemerintahan bawahan, yaitu dalam hubungan antara pemerintah federal dan negara bagian dalam negara federal (federal state), atau antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dalam negara kesatuan (unitary state). Persepektif vertikal versus horizontal ini juga dapat dipakai untuk membedakan antara konsep pembagian kekuasaan (division of power) yang dianut di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945, yaitu bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dianggap berada di tangan rakyat dan dijelmakan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara. Sistem yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan itu dapat dianggap sebagai pembagian kekuasaan (division of power) dalam konteks pengertian yang bersifat vertikal. Sedangkan sekarang, setelah perubahan keempat, sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Dalam pengalaman ketatanegaraan Indonesia, istilah pemisahan kekuasaan (separation of power) itu sendiri cendrung dikonotasikan dengan pendapat MOntesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan

---

[16] Ibid. Hlm.19

tersebut dibedakan secarra diametral dari konsep pembagian kekuasaan (division of power) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secaa mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala trias politica Mostesquieu. Namun demikian sekarang setelah UUD 1945 mengalami empat perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal ini antara lain adalah:

1) Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke DPR.
2) Diadopsikannya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi.
3) Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat.
4) MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara melainkan merupakan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga tinggi negara lainnya, seperti Presiden, DPR, MK, dan MA.
5) Hubungan-hubungan antar lembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.[17]

Mengenai ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 yang menggunakan istilah: "…. dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota

[17]Jimly Asshiddiqie, (2006) *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Penerbit. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, RI, Jakarta, hlm. 24

itu mempunyai pemerintahan daerah…..". Dengan menggunakan istilah "dibagi" ingin ditegaskan bahwa hubungan antara pusat dan daerah dan antar provinsi dan kabupaten/kota kembali bersifat hierarkis vertikal. Dengan demikian UUD 1945 secara sadar menggunakan istilah pembagian itu dalam konteks pengertiannya yang bersifat vertikal, sehingga konsep pembagian kekuasaan haruslah diartikan sebagai pembagian dalam konteks pengertian yang bersifat vertikal pula.

Prinsip yang senada disampaikan **Logemann** menyatakan bahwa negara adalah organisasi jabatan-jabatan, struktur jabatan dalam sebuah negara memiliki hubungan horizontal maupun vertikal. Pembagian jabatan secara horizontal akan melahirkan sistem pemerintahan, sedangkan pembagian jabatan secara vertical berkaitan erat dengan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan di daerah, sehingga akan menyangkut sistem pemerintahan di daerah.[18]

Oleh karena itu, maka untuk pengertian pembagian kekuasaan dalam konteks pengertian yang bersifat horizontal atau seperti yang diartikan oleh Arthur Mass dengan capital division of power, haruslah diartikan sebagai pemisahan kekuasaan (separation of power), meskipun bukan dalam pengertian Trias Politica Montesquieu. Dengan perkataan lain, menggunakan istilah pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip checks and balances untuk menyebut sistem yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat. [19]

---

[18]Ibid, hlm. 25

[19]Ibid. hlm 26.

BAB VIII SISTEM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Pengertian Otonomi Daerah

Secara harafiah dimana otonomi daerah memili arti kata yang berasal dari dua kata **otonomi** dan **daerah**, dalam bahasa Yunani dimana otonomi ialah berasal dari kata *autos* dan *namos*. Dimana pengertian dari *autos* adalah memiliki arti "sendiri" dan *namos* adalah aturan atau perundang-undangan, dengan demikian dapat diartikan dimana arti dari Otonomi adalah kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan arti dari daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mana memiliki suatu batasan wilayah.[1]

Pengertian di atas terlalu sempit, karena dalam kenyataanya pemerintah daerah tidak hanya membuat undang-undang atau menjalankan fungsi legislatif saja, melainkan menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) daerah. Dilihat dari sejarah perkembangan pemerintahan daerah, istilah daerah otonom disebut dengan daerah

[1] Obsatar Sinaga, (2010), *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik*, Bandung, Lepsindo, hlm. 66-68.

swatantra dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 dan Undang-undang No. 18 Tahun 1965, atau swapraja dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1948, yang berarti menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Tetapi kemudian dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menggunakan nama daerah otonom, dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 disebut Provinsi dan daerah yang lebih kecil disebut Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemeritnahan Daerah menjelaskan pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beberapa ahli mendifinikan pengertian Otonomi Daerah dalam konteks dan redaksi yang berbeda, tetapi masih mengandung makna yang sama, diantaranya sebagai berikut:

1. Menurut **Bagir Manan** sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon merumuskan pengertian otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian *(vrijheid en zelfstanadigheid)* satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.[2]

2. **Philipus M. Hadjon**, memberikan intisari (hakekat) pengertian otonomi daerah adalah berasal dari unsur kebebasan (bukan

---

[2] Titik Triwulan Tutik, (2010), *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta. Pranada Media Group, hlm. 255

kemerdekaan; independence; onafhankelijkheid -- otonomi merupakan subsistem dari negara kesatuan.

3. Sedangkan menurut **Ndraha** mengemukakan bahwa ada tiga makna otonomi daerah, yang akan menentukan efektifitas pencapaian tujuan otonomi daerah, yaitu:

   a) Otonomi sebagai hak (reward, diakui, dilindungi);
   b) Otonomi sebagai kewenangan (birokratisasi); dan
   c) Otonomi sebagai kesanggupan (pemberdayaan dan demokratisasi).

Berdasarkan makna otonomi yang demikian, suatu daerah dikatakan otonom jika secara nyata, daerah itu telah menjadi hal-hal sebagai berikut:

1) Satuan masyarakat hukum yang meliputi posisi daerah dan masyarakatnya sebagai rechts person, subjek hukum dan faktor perbuatan hukum yang harus diakui, dihormati, dilindungi dalam kerangka demokratisasi;

2) Daerah sebagai satuan ekonomi publik yang mengelola public goods dengan sistem ekonomi yang sesuai isi urusan rumah tangga daerah menurut prinsip-prinsip outo dan nomos, baik menyangkut property maupun pelayanan jasa publik dan layanan sipil;

3) Daerah sebagai lingkungan budaya yang mempunyai sistem nilai, identitas, sejarah, tradisi dan adat istiadat yang bersifat uniqueness dan heterogen;

4) Daerah sebagai lebensraum, yakni sebagai suatu ruang yang hidup, bukan ruang mati sehingga mempunyai kewajiban pelestarian alam, natural resources decreasingindex, human development index melalui kebijakan pendekatan regional, kontinum desa-kota, dan dalam suasana kebersamaan antara stakeholders pemerintahan daerah yaitu masyarakat, pemerintah, dan swasta.

5) Daerah sebagai subsistem politik nasional, yaitu sebagai suatu bagian kecil dari sistem negara sehingga dikembangkan community development, national integrity, bhineka tunggal ika, *nation building*, *good state governance*, serta pemerataan keadilan dan kesejahteraan ke seluruh rakyat.[3]

Dalam pola pikir demikian, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi[4]

Adapun suatu pelaksanaan otonomi daerah selain juga berlandaskan kepada acuan norma dan hukum, kendati demikian juga sebagai suatu implementasi tuntutan globalisasi yang mana harus

---

[3] Obsatar Sinaga, (2010) *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik*, Bandung, Lepsindo, hlm. 66-68

[4] Amelia Haryanti, (2019), *Sistem Pemerintahan Daerah*, Cetakan I, Umpam Press, Pamulang, hlm. 67

diperdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih tajam, lebih nyata serta bertanggungjawab, terutama dalam mengatur dan memanfaatkan sumber daya alam dan kekayaan yang terkandung di dalamnya masing-masing dengan tanpa bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan.[5]

Jadi, otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam pola pikir demikian, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreatifitas, meningkatkan peranserta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

B. Asas-asas Otonomi Daerah di Indonesia

Asas-asas otonomi daerah sangat terkait dengan hubungan dan pembagian urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintahan di pusat dan pemerintahan di daerah, dalam kerangka sebagai negara kesatuan, sebagai ditegaskan dalam UUD 1945 pasca amandemen kedua.

Demikian pula telah dijelaskan pada Pasal 1 ayat (7) UU No. 23 Tahun 2014 bahwa Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

[5] Muhammad Rezky Pahlawan, dkk, (2020), *Hukum Tata Negara*, Jakarta, Universitas Pamulang Press, Pamaulang hlm. 67

Berdasarkan doktrin, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintahan pusat, yang diselenggarakan berdasarkan asas sentralisasi dan asas desentralisasi. Namun demikian menurut **Muhsan**, bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrem pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.[6] Otonomi daerah mempunyai suatu asas yang mana mengelilingi dari pada setiap sisi pada suatu pelaksanaan sistem dari Otonomi Daerah tersebut, dimana kita ketahui adanya tiga asas yang akan dibahas terlepas pada keterkaitan suatu persoalan terhadap pemisahan kekuasaan dan juga pembagian kekuasaan, pembatasan kekuasaan serta juga keterkaitan dengan sentralisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.[7] Untuk lebih jelaskan akan diterangkan asas-asas otonomi daerah yang menjadi patokan dalam pelaksanaan pemerintahan di Indonesia.

1. **Asas Sentralisasi**

Asas Sentralisasi yiatu sistem pemerintahan dimana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintahan pusat dimana tidak diserahkannya kepada pemerintahan daerah.[8] Dengan kata lain, asas sentralisasi adalah suatu asas yang memusatkan seluruh kebijakan negara atau kewenangan

---

[6] Titik Triwulan Tutik, Op. Cit. hlm. 244.

[7] Jimly Asshiddiqie, (2006) *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Konstitusi Press, , Jakarta, hlm 26

[8] H Muhamad Rezky Pahlawan, (2019) op. Cit. hlm. 90

mengatur ada pada pemerintah pusat sampai pada masalah sekecil-kecilnya. Tidak ada penyerahan wewenang untuk mengatur pada aparatur di daerah.[9]

Sentralisasi merupakan suatu konsekuensi dari suatu pilihan terhadap negara kesatuan. Dengan kata lain bahwa konsepsi dasar pemeritnahan dalam negara kesatuan adalah merupakan suatu rancangan yang harus dibangun di atas pondasi sentralisasi.

Dalam perkembangan, seiring lahirnya paham negara modern, di perkembangannya; negara harus turut serta dalam pergaulan sosial ekonomi warganya. Hal ini menyebabkan tugas-tugas pemerintahan negara semakin bertambah banyak dan berat. Bila pemerintahan yang sentralistik tetap dipertahankan dengan beban tugas yang semakin banyak dan berat maka biasanya tugas pemerintahan tersebut tidak dapat dijalankan secara maksimal, dalam hal ini pemerintah pusat yang mempunyai wilayah yang sangat luas seperti Indonesia. Di samping pemerintah pusat juga tidak dapat memahami secara mendalam mengenai kebutuhan suatu daerah yang didiami oleh terdiri dari berbagai suku, agama, dan kebudayaan yang berbeda-beda, oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan dengan model sentralisasi secara mutlak tidak dapat dilakukan.

2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah lawan dari asas konsentrasi. Asas konsentrasi berarti seluruh penyelenggaraan administrasi pemerintahan diselenggarakan oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota

---

[9] I Gede Yusa, dkk (2016) *Hukum Tata Negara, Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Penerbit Setara Press, Malang, hlm. 190.

negara. Semua diselenggarakan di pusat. Sedangkan dekonsentrasi artinya tidak konsentrasi, yang berarti dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menempatkan pejabat-pejabatnya di daerah yang bertugas sebagai tangan pemerintah pusat di daerah. Inti dari dekonsentrasi adalah pelimpahan tugas penyelenggaraan atau administrasi saja, bukan penyerahan wewenang.[10]

Menurut **Daruredjo**, bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggian kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif.[11] Sedangkan menurut pendapat **Bagir Manan,** dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena itu bersifat kepegawaian (ambtelijk). Kehadiran dekonsentrasi semata-mata untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan sentral di daerah.[12]

Berdasarkan pendapat di atas, maka pada dasarnya dekonsentrasi itu dilaksanakan untuk memudahkan tugas-tugas pemerintah (pusat) yang diselenggarakan di daerah. Sebagaimana yang ditegaskan dalam UU No. 23 tahun 2014 Pasal 1 Ayat (9) *Dekonsentrasi* adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

---

[10] Ibid, hlm 191.

[11] Joniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal,* Jakarta, Melton Putra. Hlm. 35.

[12] Titik Triwulan Tutik, Op. Cit. hlm. 245.

Untuk dapat membedakan bentuk Dekonsentrasi, dapat dilihat dari ciri-ciri asas Dekonsentrasi, yaitu:

a) Urusan yang diselenggarakan adalah urusan pemerintah pusat di daerah.
b) Aparat yang menyelenggarakan urusan itu adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
c) Sifat penyelenggaraan itu hanya menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusat, inisiatip ada pada pemerintah pusat. Aparat di daerah hanya bersifat administrative belaka.
d) Hubungan antara pemerintah pusat dengan aparat di daerah adalah hubungan menjalankan perintah.
e) Sumber pembiayaanya adalah dari pemerintah pusat (APBN).[13]

Berkaitan dengan asas dekonsentrasi, persoalan kemudian yang timbul dalam asas dekonsentrasi adalah figur kewenangan yang dimiliki oleh organ pusat yang ada di daerah. Apakah organ pusat yang di daerah itu bertindak berdasarkan suatu ***delegasi wewenang***, **Mandat,** atau **atribusi wewenang?**[14] Dari tiga bentuk pemberian kewenangan yang dimiliki oleh organ pusat yang ada di daerah tersebut dapat dijelaskan:

a. **Delegasi**, diartikan penyerahan wewenang (untuk membuat "besluit") oleh pejabat pemerintahan (pejabat tun) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.

b. **Mandat**, adalah merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada

[13]I Gede Yusa, dkk, Op. Cit hlm.191.
[14]Ibid. Hlm. 247.

bawahan untuk membuat keputusan a.n. pejabat tun yang memberi mandat.

c. **Atribusi** artinya dalam dekonstrasi lembaga yang melaksanakan tugas-tugas dekonstrasi adalah merupakan unsur pemerintah pusat.[15]

3. Asas Desentralisasi

Philip M. Hadjon mendefinisikan, desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata–mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan – satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahi dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.[16]

Adapun desentralisasi menurut **M. Turner dan D. Hulme** adalah transfer/pemindahan kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.[17]

Menurut Pasal 1 ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014, menjelaskan Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Dengan demikian *Desentrasilisasi* adalah urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah pusat sebagian harus diserahkan

---

[15]Tutik Triwulan tutik, Op. Cit hlm. 249.
[16] Tutik Triwulan Titik, Op.. cit hlm. 250.
[17] Muhammad Rezky Pahlawan, dkk, (2020), hlm 91.

kepada organ negara lain yang di daerah (pemerintah daerah) untuk diurus sebagai rumah tangganya. Untuk lebih jelasnya dapat membedakan asas desentralisasi dengan asas yang lain dapat dilihat dari ciri-ciri sebagai berikut.

Ciri-ciri asas desentralisasi:

a) Adanya penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri (hak otonomi).
b) Aparatur yang diserahi wewenang itu adalah aparatur pemerintah daerah otonom.
c) Penyelenggaraan urusan-urusan otonom itu dilakukan atas dasar inisiatif sendiri atau kebijakan pemerintah daerah otonom.
d) Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom adalah hubungan pengawasan.
e) Sumber pembiayaan urusan otonom itu adalah keuangan daerah otonom itu sendiri yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Tujuan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintah di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom. Dalam rangka desentralisasi daerah otonom berada di luar hirarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan kewenangan intra-organisasi.

Berkaitan dengan tujuan Desentralisasi, **Bagir Manan,** mengemukakan: Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan meringankan beban pekerjaan pusat.

Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.[18]

Joeniarto, mengemukakan ada tiga elemen pokok dalam desentralisasi;

a) Pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom;
b) Pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom
c) Penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom.

4. **Asas Tugas Pembantuan (*Medebewind*)**

Asas *medebewind* atau tugas pembantuan adalah suatu asas yang memungkinkan pemerintah pusat untuk meminta bantuan aparat pemerintah daerah otonom untuk mengurus atau melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah otonom hanya bertugas melaksanakan sesuai dengan perintah atau petunjuk pemerintah pusat.

Ciri-ciri Medebewind/ Tugas Pembantuan:

a) Urusan yang diselenggarakan adalah urusan pemerintah pusat.
b) Yang ditugaskan adalah pemerintah daerah otonom.

---

[18] Tutik Triwulan Titik, op.cit, hlm. 250

c) Dalam penyelenggaraan urusan itu berdasarkan petunjuk pemerintah pusat.
d) Hubungan antara yang memberi tugas dan yang ditugaskan adalah hubungan menjalankan pemerintah.
e) Sumber pembiayaan urusan tersebut berasal dari yang memberi tugas, dan yang ditugasi berkewajiban memberi pertanggungjawaban.[19]

Ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan secara vertikal ini selalu ada terutama dalam negara yang memiliki wilayah yang luas, termasuk di Indonesia sejak kemerdekaan sampai sekarang. Yang kemungkinan berbeda-beda adalah: pada substansi wewenang yang diserahkan kepada pemerintah daerah otonom. Hal ini berkaitan dengan otonomi daerah.

C. Visi Otonomi Daerah di Indonesia

Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksi yang utama, yaitu politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

1. Bidang politik

Dibidang politik, karena otonomi daerah merupakan buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Hal ini memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsitif terhadap kepentingan masyarakat luas dan memelihara mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.

---

[19] I Gede Yusa, dkk, Op. Cit hlm.192.

Demokratisasi pemerintah juga berarti transparansi kebijakan. Artinya, dari setiap kebijakan yang diambil,harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan, apa tujuannya, berapaongkos yang dipakai, siapa yang akan bertanggung jawab jika kebijakan tersebut gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administratif yang kompetitif, sertamengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

2. Bidang ekonomi

Di bidang ekonomi, otonomi daerah pada satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan pada pihak lain terbuka peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini,otonomi daerah memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrasrtuktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ketingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu untuk masa yang akan datang.

3. Dalam bidang sosial dan budaya

Dalam bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial. Pada saat yang sama, ekonomi daerah memelihara nilai-nilai lokal yang

dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespons dinamika kehidupan disekitarnya.[20]

D. Tujuan dan Manfaat Otonomi Daerah

1. **Tujuan Otonomi Daerah**

Penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentu memiliki tujuan dan manfaat yang besar, dan luas, tidak hanya terjadi pada organisasi dan administrasi lembaga pemerintahan daerah saja akan tetapi berlaku juga pada masyarakat (publik), badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang.

Secara umum tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain: menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang,meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.[21]

Kemudian tujuan pelaksanaan Otonomi daerah secara lebih rinci yaitu :

a. Peningkatan terhadap pelayanan untuk masyarakat yang menjadi lebih baik
b. Pembangunan kehidupan yang lebih demokrasi
c. Berkeadilan sosial

---

[20]Syamsudin Haris, (2007) *Desentralisasi dan Otonomi Daerah,* Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah, LIPI Press, Jakarta, hlm. 10.

[21]HAW Wiajaya, (2004) *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Cetakan 3, Devisi Buku Perguruan Tinggi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 76.

d. Pemerataan disetiap wilayah NKRI

e. Pemeliharaan hubungan antara daerah dengan pusat serta daerah dengan daerah dalam rangka keutuhan NKRI

f. Mendorong pemberdayaaan masyarakat.

g. Menumbuhkan prakarsa dan juga kreatifitas, meningkatkan peran serta keterlibatan masyarakat yang menjadi kedaulatan rakyat salah satunya adalah partisipasi masyarakat, dan pegembangan peran serta fungsi dari DPRD.[22]

2. Manfaat Otonomi Daerah

Manfaat dari Otonomi Daerah Berikut ini berbagai macam manfaat otonomi daerah yang harus diketahui oleh masyarakat luas :

a. Pelaksanaan Otonomi Daerah bisa disesuaikan dengan kepentingan masyarakat daerah.

b. Dengan adanya otonomi daerah juga akan memangkas birokrasi yang sangat rumit dimana disetiap daerah bisa mengurus segala birokrasinya di daerah masing-masing.

c. Lebih realistik berbagai macam keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah pelaksanaannya akan lebih realistik atau nyata dibandingkan dengan keputusan pemerintah pusat, yang tidak menganut otonomi daerah.

d. Penetrasi yang lebih baik di daerah terpencil dengan adanya otonomi daerah, asas desentralisasi bisa membuat penetrasi yang baik antara

---

[22] Muhammad Rezky Pahlawan, dkk, (2020), op. Cit. hlm. 76.

pemerintah pusat dengan daerah terpencil yang letaknya jauh dari pemerintah pusat.

e. Presentasi ke kelompok yang lebih luas peraturan pemerintah yang dibuat akan dipresentasikan kembali ke kelompok yang lebih luas. Terdapat kesamaan ketika akan mengalirkan sumber daya dan juga modal yang dimiliki pemerintah.

f. Peningkatan kapasitas teknis. Manfaat Otonomi daerah berguna dalam peningkatan kapasitas teknis yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Sehingga pemerintah pusat berfungsi sebagai lembaga yang melakukan privat terhadap masyarakat yang ada di daerah

g. Meningkatkan efisiensi pemerintah pusat otonomi daerah bisa meningkatkan efisiensi dari pemerintah pusat, karena pemerintah pusat bukanlah puncak kepemimpinan melainkan pemerintahan di daerah otonom diserahkan kepada pejabat-pejabat yang ada di daerah otonom itu sendiri

h. Masyarakat otonom ikut berpasrtisipasi dalam kebijakan pemerintah dalam daerah otonom, masyarakat otonomnya tidak hanya diam saja mengikuti kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

i. Meningkatkan pengawasan otonomi daerah dimana memiliki suatu kemanfaatan untuk dapat meningkatkan segala pengawasan terhadap berbagai suatu macam kegiatan yang dapat dilakukan oleh elit lokal.

j. Memberikan suatu kemudahan dalam hal aspek administrai pemerintahan dimana otonomi daerah ini bisa menyesuaikan dan

memudahkan penataan dan juga sistematis yang ada di lapangan sehingga jika daerah tersebut telah berhasil melakukannya maka akan baik pula pada administrasi pemerintahannya.

k. Pemantapan stabilitas politik dibidang politik bisa diperbaiki dengan suatu koordinasi dan mobilisasi di tingat daerah sehingga stabilitas akan terjaga antara pusat dengan daerah dan juga memberikan kesempatan pada masyarakat di daerah untuk dapat terjun langsung dalam berpartisipasi kepada suatu kebijakan publik yang hendak dirumuskan dalam bentuk partisipasi melalu dewan dan atau partai politik di tiap daerah otonom.

l. Meningkatnya barang dan jasa dari manfaat otonomi daerah dalam kehidupan masyarakat dimana peningkatan barang dan jasa di daerah lokal tersebut akan lebih murah dibandingkan di daerah lain, sehingga dalam pelaksanaannya pemerintah pusat tidak lagi repot dan sibuk mengurusi barang dan jasa yang notabenenya merupakan kebutuhan di tiap-tiap daerah masing-masing.

m. Tidak ada pemusatan kekuasaan dengan adanya otonomi daerah, kekuasaan tidak dipusatkan. Artinya adalah tidak semua kekuasaan diserahkan kepada pemerintah pusat namun kekuasaan itu ada yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah sehingga penyelenggaraan pemerintahan yang ada di Indonesia lebih berjalan lancer

n. Pemerintahan yang ada di pemerintahan daerah menjadi panjang tangan dari pemerintahan pusat dalam hal penyelenggaraan pelayanan administrasi kepada masyarakat di tiap-tiap daerah masing-masing.

o. Kesejahteraan meningkat, masyarakat otonom akan memiliki kesejahteraan yang meningkat, hal itu dikarenakan pembangunan yang ada di berbagai daerah otonom disesuaikan dengan kebutuhannya.

p. Meningkatkan segala potensi dan kreatifitasannya karena, sebab masyarakat di daerah otonom di tuntut untuk bisa menunjukan diri akan kelebihan ditiap daerah masing-masing dibandingkan daerah otonom lannya.

q. Melatih inovasi yang menjadi proses pembaharuan baik dibidang industri, ekonomi, dan bahkan politik dikarenakan bukan hanya kreatif namun harus inovatif pada segala bidang aspek demi peningkatan mutu daerah masing-masing

r. Peningkatan lembaga masyarakat yang membawahi masyarakat secara langsung menyentuh dimana ini akan mengalami suatu peningkatan pemberdayaan terutama pada aspek sosial dan kesejahteraan umat. Lembaga itu menaungi dan membawahi masyarakat di daerah otonom.[23]

E. Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah

Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. (Pasal 1 angka 5 PP 38 tahun 2007).

---

[23] Muhammad Rezky Pahlawan, dkk, (2020). ibid, Hlm. 76-77.

Salah satu permasalahan yang menonjol dalam konteks kebijakan desaintralisasi dan otonomi daerah adalah perbedaan persepsi yang luas mengenai pengertian “kewenangan” (*authority*) dan “urusan” (*functions*). Secara konseptual, istilah kewenangan tidak bisa disamakan dengan istilah urusan pemerintahan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan). Sedangkan urusan pemerintahan lebih melekat pada pengertian fungsi publik. Penataan urusan pemerintahan bertujuan untuk memperjelas dan menentukan pembagian kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan secara proporsional sehingga nantinya prinsip “*money follows functions*” dan “structures follows functions” dapat direalisasikan.

1. Klasifikasi urusan pemerintahan Pusat dan Daerah.

Klasifikasi urusan pemerintahan adalah sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terbagi menjadi tiga urusan pokok, meliputi: a) urusan pemerintahan absolut; b) urusan pemerintahan konkuren, dan c)urusan pemerintahan umum.

a. Urusan pemerintahan absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Kewenangan dimaksud meliputi:

1) Politik Luar Negeri.
2) Pertahanan
3) Keamanan

4) Yustisi

5) Moneter dan fiskal Nasional

6) Agama

Kewenangan yang bersifat absolut menjadi tanggungjawab pemerintah pusat untuk melaksanakanakan dan mengambil kebijakan-kebijakan yang dianggap perlu, namun tidak menutup kemungkinan pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut Pemerintah Pusat, dapat: a). melaksanakan sendiri; atau b). melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

b. Urusan pemerintahan konkuren (Wajib dan Pilihan)

Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan Pemerintahan **konkuren (**Wajib) dibagi menjadi dua kelompok bidang, ada yang berkaitan dengan kewenangan pelayanan dasar meliputi:

a. pendidikan;

b. kesehatan;

c. pekerjaan umum dan penataan ruang;

d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

e. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat ; dan

f. sosial

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

a. tenaga kerja;
b. pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
c. pangan;
d. Pertanahan
e. lingkungan hidup;
f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
i. perhubungan;
j. komunikasi dan informatika;
k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
l. penanaman modal;
m. kepemudaan dan olah raga;
n. statistik;
o. persandian;
p. kebudayaan;
q. perpustakaan; dan
r. kearsipan.

Di samping Urusan Pemerintahan bersifat wajib ada juga urusan pemerintahan Pilihan meliputi:

a. kelautan dan perikanan;
b. pariwisata;

c. pertanian;

d. kehutanan;

e. energi dan sumber daya mineral;

f. perdagangan;

g. perindustrian; dan

h. transmigrasi.

c. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 25 UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa Urusan pemerintahan umum meliputi:

1. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemanan lokal, regional, dan nasional;
4. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/ kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

2. Kriteria Urusan Pemerintahan Pusat dan Daerah

Sebagaimana tersebut di atas dalam menentukan batas kewenangan dalam pembagian **urusan pemerintahan konkuren** antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota, secara tegas dalam Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014, menjelaskan kreteria-kreteria dalam pelaksanaan kewenangan yang dimiliki pemerintah, sebagai berikut:

1. Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
   a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
   b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
   c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

2. Kemudian kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah kabupaten/kota;
c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

3. Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota;
c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pembagian urusan tersebut berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Ketiga, urusan pemerintahan tersebut yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib, urusan pilihan dan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Beberapa bidang yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar dan sebagainya. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.[24]

F. Dasar Pelaksanaan Otonomi Daerah

Penerapan Otonomi Daerah di Indonesia sebenarnya didasari oleh beberapa hal berikut:

1. Terciptanya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

   Pemerintah berfungsi mengelola berbagai dimensi kehidupan seperti bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertahanan, keamanan dalam negeri dan lain-lainnya. Selain itu juga mempunyai fungsi distributif, fungsi ekstratif yaitu memobilisasi sumberdaya keuangan dalam rangka membiayai

[24] Tim Penulis, Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah, Lembaga Kepresidenan , Jakarta, 2007, hlm. II.3

aktifi tas penyelenggaraan negara. Selain itu memberikan pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat, menjaga keutuhan negara-bangsa.

2. Sebagai sarana pendidikan politik.

   Pemerintahan daerah merupakan kancah pelatihan dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara. Daerah merupakan tempat orang belajar kebebasan itu dipergunakan dan menikmati kebebasan itu. Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan. Pemerintah daerah merupakan langkah persiapan untuk meniti kari lanjutan, terutama karir dibidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional. Keberadaan institusi lokal, terutama pemerintahan daerah merupakan wahana yang banyak dimanfaatkan guna menapak karir yang lebih tinggi.

3. Stabilitas politik.

   Stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal. Dalam konteks Indonesia, terjadinya pergolakan daerah karena daerah melihat pemerintah pusat sangat dominan terutama pengaturan ekonomi sehingga dirasakan oleh daerah adanya ketidakadilan ekonomi. Ketidakadilan ekonomi ini telah mengakibatkan lahirnya gejolak disintegrasi.

4. Kesetaraan Politik.

   Dengan dibentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik di antara berbagai komponen masyarakat akan terwujud.

5. Akuntabilitas publik.

Demokrasi memberikan ruang dan peluang kepada masyarakat, termasuk di daerah untuk berpartisipasi dalam segala bentuk kegiatan penyelenggaraan negara. Keterlibatan ini sangat dimungkinkan sejak tahap awal pengambilan keputusan sampai dengan evaluasi.[25]

G. Sejarah Otonomi Daerah di Indonesia

Peraturan perundang-undangan yang pertama kali mengatur tentang pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah UndangUndang No. 1 Tahun 1945, undang-undang ini menekankan pada aspek cita- cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah, di dalam undang-undang ini terdapat 3 (tiga) jenis daerah otonom yaitu karisidenan, kabupaten dan kota. Periode berlakunya undang-undang ini sangat terbatas, karena kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1948 yang memfokuskan pada pengaturan tentang susunan pemerintahan daerah yang demokratis. Di dalam UU No. 22 tahun 1948 ditetapkan 2 (dua) jenis daerah otonom yaitu daerah Otonom Biasa dan daerah Otonom Istimewa. Adapun 3 (tiga) tingkatan daerah otonom yaitu propinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil.

---

[25] Ubaidillah, A., dkk. (2006) *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah bekerjasasama dengan The Asia Foundation, Jakarta, hlm.147

Mengacu pada ketentuan Undang-undang No. 22 tahun 1948, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapatkan perhatian pemerintah. Pemberian otonomi daerah kepada daerah berdasarkan Undang-undang tentang pembentukan daerah telah dirinci lebih lanjut pengaturannya melalui peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan tertentu kepada daerah.

Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya. Periode otonomi daerah Indonesia pasca lahirnya Undang-Undang No. 22 tahun 1948 diisi dengan munculnya beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang No. 1 tahun 1957, Undang-Undang No. 18 tahun 1965 (yang menganut sistem otonomi seluas-luasnya) dan UU No. 5 tahun 1974 yang mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah. Prinsip yang dipakai dalam pemberian otonomi kepada daerah bukan lagi "otonomi yang riil dan seluas-luasnya", tetapi "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab"[26]

Undang-Undang No. 5 tahun 1974 kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-undang No. 25 tahun tahun 1999. Sejalan dengan tuntutan reformasi, tiga tahun setelah impolementasi Undang-Undang No. 22 tahun 1999, dilakukan peninjauan dan revisi terhadap Undang-undang yang berakhir pada lahirnya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah isi dari Undang-

[26] Ubaidillah, 2006. hlm. 73

Undang tersebut yang paling penting adalah dominasi kembali eksekutif dan dominasinya pengaturan tentang pemilihan kepala daerah.

Sejalan dengan perkembangan di era reformasi atas dasar aspirasi daerah, dimana kekurangan dari UU No. 32 Tahun 2004 yang belum di atur, yang kemudian dilakukan perubahan dengan keluarnya UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian dengan adanya kondisi yang mendesak pemerintah mengeluarkan Perpu No. 1 dan 2 Tahun 2014, dan disempurnakan kembali terakhir dengan keluarnya UU No. 2 Tahun 2015, dan disempurnakan kembali dengan Perubahan UU Nomor 9 Tahun 2015.

H. Sistem Pemerintahan Desa

1. Istilah dan pengertian Desa

Salah satu kekhasan bangsa Indonesia terletak pada keanekaragaman adat istiadat, bahasa, pakaian, budaya, makanan, dan sebagainya. Oleh sebab itu pulalah, dalam kenyataan terdapat keanekaragaman dalam kesatuan masyarakat yang terendah, yakni kesatuan masyarakat adat. Kesatuan masyarakaat adat dimaksud adalah *Desa* di Jawa dan Madura, *gampong* di aceh, *Huta* di Batak, *Nagari* di Minangkabau, *dusun/marga* di Sumatra selatan, *Suku* dibeberapa daerah Kalimantan dan sebagainya.

Desa, atau nama lainnya di atas, adalah kesatuan masyarakat yang tergabung berdasarkan garis keturunan (*genealogi*) yang mendiami wilayah (teritori) tertentu. Orang tidak bisa mengukur berapa luas wilayah yang mereka diami, tetapi selalu ada kearifan lokal untuk mengukur batas-batas

wilayah berdasarkan prinsip sejauh mata memandang atau sejauh batu dilempar. Semuanya merupakan organisasi masyarakat lokal yang mempunyai kepemerintahan atau kepengurusan sendiri (*self governing community*) yang berdasar pada adat-istiadat setempat.

Ditinjau dari segi etimologis, "Desa" , yang cikal bakalnya diperkenalkan oleh seorang warga Belanda Mr. Herman Warner Muntighe yang bertugus sebagai Pembantu Gubernur Jenderal Inggris pada tahun 1817, berasal dari bahasa Sansekerta yaitu "*deca*", yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran, tanah leluhur yang merujuk kepada satu kesatuan hidup dengan kesatuan norma serta memilki batas yang jelas.[27]

Dalam kamus Bahasa Indonesai dijelaskan desa adalah satu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah luar kota yang merupakan kesatuan. Desa terbentuk atas prakarsa beberapa kepala keluarga yang sudah bertempat tinggal menetap dengan memperhatikan asal-usul wilayah dan keadaan bahasa, adat, ekonomi serta sosial budaya orang-orang setempat yang pada akhirnya terbentuklah desa.[28] Sedangkan Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul "Otonomi Desa" menyatakan bahwa, desa

---

[27] Isharyanto, dkk (2016) *Hukum Pemerintahan Desa, Perspektif Konseptualisasi dan Konteks Yuridis*, Cetakan 1, CV. Absolute Media, Yogyakarta, hlm. 51.

[28] Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2013, Penerbit, Bitra Indonesia, Medan hlm. 2.

adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa.[29]

Pada awalnya Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi. Di Sumatera Barat, misalnya, Nagari adalah sebuah “republik kecil” yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*).[30]

Undang-undang Pemerintahan Daerah mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya, dan kepala desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Adapun terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administrative seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi

[29] Sugiman, (2018) Pemerintahan Desa, Jurnal Binamulia Hukum, vol.7 no. 1, juli 2018. hlm. 84.

[30]Isharyanto, dkk (2016) op. Cit. Hlm. 52.

desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan desa adalah berdasarkan bunyi Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian pada angka 3 bahwa sebagai penyelenggara desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Secara konstitusional aat ini kedudukan desa adalah sangat kuat terlebih dengan berlakunya Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 dan peraturan menteri dalam negeri lainnya. Sedangkan peraturan lainnya akan diatur oleh pemerintah daerah dan pemeritnah desa.

2. Susunan Organisasi Pemerintah Desa

Berdasarkan bunyi Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara.

Desa dipimpin oleh seorang kepala desa. Kepala desa dipilih secara langsung oleh, dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga)

kali masa jabatan secara berturutturut atau tidak secara berturut-turut. Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOT) Pemerintahan Desa adalah kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis.

Mengingat kedudukan, kewenangan, dan keuangan desa yang semakin kuat, penyelenggaraan pemerintahan desa diharapkan lebih akuntabel yang didukung dengan sistem pengawasan dan keseimbangan antara pemerintah desa dan lembaga desa. Lembaga desa khususnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang kedudukannya mempunyai fungsi penting dalam menyiapakan kebijakan pemerintahan desa bersama Kepala Desa, harus mempunyai visi dan misi yang sama dengan Kepala Desa.

Selain pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) juga terdapat Lembaga Kemasyarakatan Desa. Lembaga Kemasyarakatan Desa meliputi rukun tetangga, rukun warga, pembinaan kesejahteraan keluarga, karang taruna, dan lembaga pemberdayaan masyarakat atau yang disebut dengan nama lain. Terakhir, yaitu Lembaga Adat Desa. Kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan pusat kehidupan masyarakat yang bersifat mandiri.[31]

3. Kewenangan Pemerintahan Desa

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya

[31] Ibid. Hlm. 242.

sesuai dengan kebutuhan dan prioritas desa. Sebagaimana yang ditegaskan pada Pasal 19 Pasal 19, kewenangan Desa meliputi:

a. kewenangan berdasarkan hak asalusul;
b. kewenangan lokal berskala Desa;
c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

4. Pengelolaan Keuangan Desa

Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa.

Sumber keuangan desa cukup luas, desa mempunyai sumber pendapatan berupa pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/ kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatn dan Belanja Negara, bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Sumber pendapatan desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk mendanai seluruh kewenangan yang menjadi tanggung jawab desa. Dana tersebut digunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan desa yang mencakup penyelenggaraan

pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

o000o

BAB IX

SISTEM KEWARGANEGARAAN

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Pengertian Warga Negara

Membahas tentang Warga negara, kita mengenal beberapa sebutan istilah di antaranya "warga negara", penduduk, rakyat dan orang asing. Warga Negara adalah istilah yuridis sementara rakyat adalah istilah politik, baik yang tinggal di dalam negeri maupun di luar negeri. Ada juga istilah penduduk yang mengandung arti lebih luas yaitu meliputi warganegara dan orang asing. Penduduk Indonesia meliputi warga Negara Indonesia maupun orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.[1] Dengan demikian untuk memberikan gambaran terkait keempat istilah tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Rakyat

Secara sosiologis, rakyat yaitu sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh suatu rasa persamaan dan yang bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu.[2] Rakyat adalah bagian dari suatu negara atau unsur penting dari suatu pemerintahan. Rakyat terdiri dari beberapa orang yang mempunyai ideologi yang sama dan tinggal di daerah atau pemerintahan

---

[1] I Gede Yusa, dkk (2016) *Hukum Tata Negara, Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Penerbit Setara Press, Malang, hlm. 190

[2] ТTitik Triwulan Tutik, (2010), *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Pranada Media Group, Jakarta, hlm. 301.

yang sama dan mempunyai hak dan kewajiban yang sama yaitu untuk membela negaranya bila diperlukan.[3]

2. Penduduk

Menurut Soepomo, penduduk ialah orang yang dengan sah bertempat tinggal tetap dalam suatu negara. Sah artinya, tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan mengenai masuk dan mengadakan tempat tinggal tetap dalam negara yang bersangkutan. Selain penduduk dalam sautu wilayah negara ada orang lain yang bukan penduduk (niet-ingezetenen), misalnya wisatawan yang sedang berkunjungan dalam suatu negara. Penduduk yang mendiami suatu negara ditinjau dari segi hukum, terdiri dari: warga negara (staatsburgers), dan orang asing.[4]

3. Warga Negara

Dalam pengertian negara modern, istilah "warga negara" dapat berarti warga, anggota (member) dari sebuah negara. Warga negara adalah anggota dari sekelompok manusia yang hidup atau tinggal di wilayah hukum tertentu yang memiliki hak dan kewajiban.[5]

AS Hikam, mendefinisikan warga negara sebagai terjemahan dari *citizenship*, yaitu anggota dari sebuah komunitas yang membentuk negara itu sendiri. Sedangkan Koerniatmanto S., mendefinisikan warga negara dengan anggota negara. Sebagai anggota negara, seorang warga negara mempunyai kedudukan yang khusus terhadap negaranya. Ia mempunyai

---

[3] https://id.wikipedia.org/wiki/Rakyat, dikutip tanggal 24 Juli 2021.

[4] Tutik Triwulan Titik, op. Cit, hlm. 301.

[5] Paristiyanti Nurwardani, dkk (2016) *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia 2016.

hubungan hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik terhadap negaranya.[6]

Secara yuridis berdasarkan Pasal 26 Ayat (1) UUD 1945, istilah warga negara Indonesia dibedakan dua golongan: *Pertama*, warga negara asli (pribumi), yaitu pendudukan asli negara tersebut, misalnya suku Jawa, Suku Sasak, dan etnis keturunannya yang sejak kelahirannya menjadi WNI, merupakan warga negara asli Indonesia, dan *Kedua,* warga negara asing (vreemdeling) misalnya, bangsa Tiongkok, India, Timur Tengah, dan sebagainya, yang telah disyahkan berdasarkan peraturan perundang-undangan mejadi warga negara Indonesia.

Kemudian lebih ditegaskan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia, yang dimaksud warga negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

4. Orang Asing

Orang asing adalah warga negara asing yang bertempat tinggal pada suatu negara tertentu. Dengan kata lain bahwa orang asing adalah semua orang yang bertempat tinggal pada suatu negara tertentu, tetapi ia bukan warga negara dari negara tersebut. Orang Asing yang menjadi penduduk negara Indonesia adalah jika dalam selama orang asing itu menetap di Indonesia. Untuk menetap di Indonesia orang asing itu harus mendapat izin bertempt tinggal dari pemerintah Indonesia.

[6] Tutik Triwulan Ttitik. Op. Cit.

B. Asas-asas Kewarganegaraan

Secara umum asas kewarganegaraan yang dianut secara umum (universal) dalam menentukan status kewarganegaraan seseorang dikenal dua asas, yaitu ius soli dan ius sanguinis. Adapun asas kewarganegaraan yang dalam UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kependudukan, meliputi:

1. Asas Ius Sanguinis

Ius Sanguinis adalah asas yang menetapkan seseorang mempunyai kewarganegaraan menurut kewarganegaraan orang tuannya, tanpa mengindahkan di mana ia dilahirkan. Asas ini dianut oleh negara yang tidak dibatasi oleh lautan seperti dieropa kontinental dan Cina. Misalnya kedua orang tuanya atau salah satunya orang Indonesia maka anaknya adalah berkewarganegaraan Indonesia.

Keuntungan dari asas ius sanguinis antara lain:

a) Akan memperkecil jumlah orang keturunan asing sebagai warga negara;
b) Tidak akan memutuskan hubungan antara negara dengan warga negara yang lahir;
c) Semakin menumbuhkan semangat nasionalisme; dan
d) Bagi negara daratan seperti Cina dan lain-lain, yang tidak menetap pada suatu negara tertentu, tetapi keturunan tetap sebagai warga negaranya meskipun lahir di tempat lain (negara tetangga).

2. Asas Ius Soli

Asas Ius Soli atau asas tempat kelahiran atau hukum tempat kelahiran (law of the soil) atau asas teritorial adalah asas yang

menetapkan seseorang mempunyai kewarganegaraan menurut tempat dimana ia dilahirkan. Asas ini dianut oleh negara-negara imigrasi seperti Amerika, Australia dan Kanada. Misalnya seseorang yang dilahirkan di Jerman sedangkan kedua orang tuanya warga negara Indonesia, maka ia bisa menjadi warganegara Jerman, karena ia lahir di Jerman.

3. Asas kewarganegaraan tunggal

Asas kewarnegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang sebagai warganegara. Artinya tidak dibenarkan untuk memiliki kewarganegaraan ganda, harus memilih salah satunya.

4. Asas Kewaganegaraan Ganda Terbatas

Adalah asas menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini. Undang-undang ini pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (bipatride) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*). Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam undang-undang ini merupakan suatu pengecualian.[7]

C. Masalah Kewarganegaraan

Berdasarkan dua asas *Ius Sanguinis* dan *Ius Soli* dalam menentukan status kewarganegaraan seseorang, dan setiap negara menganut asas yang berbeda, maka akan mengakibatkan persoalan baru yakni kemungkinan

---

[7]Muhammad Rezky Pahlawan, dkk, (2020), *Hukum Tata Negara*, Jakarta, Universitas Pamulang Press, Pamaulang, hlm. 185.

seseorang tidak memiliki kewarganegaraan (*apatride*), tetapi dilain pihak tidak menutup kemungkinan seseorang memiliki status kewarganegaraan rangkap (*bipatride*).

1. Dwi Kewarganegaraan (Bipatride)

Bipatride (Dwi Kewarganegaraan) adalah seseorang (anak) yang memiliki status dua kewarganegaraan, karena negara orang tuanya menganut asas ius sanguinis, sedangkan lahir di negara yang menganut asas ius soli, akibatnya kedua negara tersebut menganggap bahwa anak tersebut sebagai warga negaranya. Misalnya, sesorang yang lahir di Amerika yang menganut asas ius soli, sementara kedua orang tuanya adalah warganegara Indonesia yang menganut asas ius sanguinis.

Dengan demikian masalah Bipatride (dwi kewarganegaraan) mengakibatkan ketidakpastian status orang yang bersangkutan dan kerumitan administrasi tentang kewarganegaraan tersebut.

2. Tidak memiliki kewarganegaraan (*apatride*)

Apatride (Tidak memiliki kewarganegaraan) adalah sesorang (anak) yang tidak memiliki status kewarganegaraan dikarekan lahir di negara yang menganut asas ius sanguinis sementara orang tuanya memiliki kewarganegaraan negara yang menganut asas ius soli. Misalnya, sesorang yang lahir di Indonesia yang menganut asas ius sanguinis, sementara kedua orang tuanya berkewarganegaraan Amerika yang menganut asas ius soli.

Dengan demikian keadaan seseorang yang berstatus apatride ini mengakibatkan seseorang tidak akan mendapat perlindungan dari negara manapun juga.

D. Pewarganegaraan di Indonesia

Secara teoretik dikenal lima macam cara untuk memperoleh kewarganegaraan yaitu:

1) *Citizenship by birth/ius soli* (pewarganegaraan berdasarkan kelahiran yaitu setiap orang yang dilahirkan di suatu negara dianggap menjadi warga negara yang bersangkutan);

2) *Citizenship by descent/ius sanguinis* (pewarganegaraan berdasarkan keturunan atau hubungan darah);

3) *Citizenship by naturalisation* (pewarganegaraan orang asing yang mengajukan permohonan untuk menjadi warga negara suatu negara atas kehendaknya sendiri dengan memenuhi semua persyaratan yang ditentukan);

4) *Citizenship by registration* (pewarganegaraan bagi seseorang yang telah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu, dan dianggap cukup dilakukan melalui prosedur administrasi pendaftaran yang lebih sederhana daripada melalui naturalisasi);

5) *Citizenship by incorporation of territory* (proses pewarganegaraan karena terjadinya perluasan wilayah negara);[8]

Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, bahwa untuk menjadi Warga Negara Indonesia, dapat dengan salah satu cara, yaitu:

[8]Jimly Asshiddiqie, (2006) *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 135.

1) bisa terjadi secara otomatis yaitu karena sudah memiliki status WNI (Pasal 4a);
2) karena kelahiran (Pasal 4i-m);
3) karena keturunan (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4b-h, dan Pasal 5, serta diperoleh seorang anak yang orang tuanya menjadi WNI karena pewarganegaraan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21);
4) karena pewarganegaraan atau naturalisasi yaitu karena permohonan kepada negara (Pasal 8);
5) karena pemberian oleh negara (Pasal 20); dan (6) karena pernyataan menjadi WNI (Pasal 19 ayat (1))

Secara khusus berkenaan dengan poin keempat diatas tentang Naturalisasi UU kewarganearaan Negara Republik Indonesia memberi kesempatan kepada orang asing (bukan warga negara) untuk menjadi warga negara. Dalam hal permohonan kewarganegaraan atau naturalisasi. Naturalisasi dapat dibedakan menjadi dua yaitu naturalisasi biasa dan naturalisasi istimewa.

1. Naturalisasi biasa

Naturalisasi biasa yaitu suatu naturalisasi yang dilakukan oleh orang asing melalui permohonan dan prosedur yang telah ditentukan.

Persyaratan menjadi kewarganegaraan Republik Indonesia menurut undang-undang kewarganegaran adalah sebagai berikut.

a) Telah berusia 18 tahun atau sudah kawin
b) Pada waktu pengajuan permohonan sudah bertempat tinggal diwilayah negara sedikitnya 5 tahun berturut-turut atau 10 tahun tidak berturut-turut.

c) Sehat jasmani dan rohani.

d) Dapat berbahasa Indonesia dan mengakui dasar negara Pancasila dan UUD 1945.

e) Tidak pernah dijatuhi pidana karena tindak pidana yang diancam sanksi penjara 1 tahun atau lebih.

f) Tidak menjadi berkewarganegaraan ganda.

g) Mempunyai pekerjaan atau penghasilan tetap

h) Membayar uang pewarganegaraan ke kas negara sebesar ketentuan peraturan pemerintah.

2. Naturalisasi istimewa (Luar biasa)

Naturalisasi istimewa yaitu pewarganegaraan yang diberikan oleh pemerintah (presiden) dengan persetujuan DPR dengan alasan kepentingan negara atau yang bersangkutan telah berjasa terhadap negara. Misalnya naturalisasi diberikan kepada pelaku olahraga.

Nauralisasi istemewa di neara RI dapat diberikan kepada warga negara asing yang status kewarganegaraannya sebagai berikut.

a) Anak WNI yang lahir diluar perkawinan yang sah, belum berusia 18 tahun atau belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing.

b) Anak WNI yang belum berusia 5 tahun meskipun secara sah sebagai anak oleh WNA berdasarkan penetapan pengadilan, tetap sebagai WNI.

c) Perkawinan WNI dan WNA baik sah maupun tidak sah dan diakui orang tuanya yang WNI, atau perkawinan yang melahirkan anak di wilayah RI meskipun status kewarganegaraan orang tuanya tidak jelas

berakibat anak berkewarganegaraan ganda hingga usia 18 tahun atau sudah kawin.

d) Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan dibuat secara tertulis dan disampaikan kepada pjabat dengan melampirkan dokumen sebbagaimana ditentukan dalam perundang-undangan.

e) Perbuatan untuk memilih kewarganegaraan disampaikan dalam waktu paling lambat 3 tahun setelah anak berusia 18 tahun atau sudah kawin.

f) Warga asing yang telah berjasa kepada negara RI dengan pernyataannya sendiri (permohonan) untuk menjadi warga negara RI, atau dapat diminta oleh negara RI. Kemudian mereka mengucapkan sumpah atau janji setia. Cara ini diberikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

Dalam menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan naturalisasi, dugunakan dua stelsel, yaitu:

a. **Stelsel Aktif**, yaitu untuk menjadi warga negara suatu negara seseorang harus melakukan tindakan-tindakan hukum secara aktif;

b. **Stelsel Pasif,** yakni seseorang dengan sendirinya dianggap sebagai warga negara tanpa melakukan sesuatu tindakan hukum.

Sehubungan dengan kedua stelsel tersebut, seseorang memiliki dua hak dalam menentukan status kewarganegaraannya, yaitu:

c. **Hak Opsi**, yakni hak untuk memilih sesuatu kewarganegaraan. Hak ini digunakan bagi mereka yang melakukan stelsel aktif;

d. **Hak Repudasi**, yakni hak untuk menolak sesuatu kewarganegaraan bagi yang melakukan **stelsel pasif**.

Dengan demikian ketentuan kewarganegaraan di Indonesia yang diberlakukan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang, Asas Kewarganegaraan Tunggal Adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang, dengan menganut Asas Ius Sanguinis Adalah penenuan kewarganegaraan berdasarkan keturunan atau pertalian darah. Artinya penentuan kewarganegaraan seseorang berdasarkan kewarganegaraan orang tuanya, bukan berdasarkan negara tempat tinggalnya. Undang-undang ini pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (bipatride) ataupun tanpa kewarganegaraan (apatride). Adapun warga Negara asing yang menginginkan medapatkan kewarganegaraan Republik Indonesia ialah memiliki beberapa ketentuan dan syarat yang tidak terkecuali, sehingga apabila ada warga Negara asing ingin menjadi WNI maka diperbolehkan selama memenuhi syarat syarat dimana satu hal yang paling konsen diutamakan setelah penjabaran yang mendalam maka ada satu dua hal yang pailing pokok dan utama ialah dapat berbahasa Indonesia dan harus menerima bahwa Ideologi, falsafah, dan fundamental Negara Indonesia adalah Pancasila.

E. Syarat Memperoleh Kewarganegaraan Indonesia

Syarat dan tata cara memperoleh kewarganegaraan Inndonesia yang seperti sudah di atur dalam Undang-undang No 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, dengan ketentuan:

1. Kewarganegaraan Republik Indonesia dapat juga diperoleh melalui pewarganegaraan.
2. Permohonan pewarganegaraan dapat juga diajukan oleh pemohon jika memenuhi persyaratan sebagai berikut:
    a. Telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin
    b. Pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah negara republik indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut.
    c. Sehat jasmani dan rohani
    d. Dapat berbahasa indonesia serta mengikuti dasar negara pancasila dan undang- undang dasar negara republik indonesia tahun 1945.
    e. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 (satu) tahun atau lebih
    f. Jika dengan memperoleh kewarganegaraan republik indonesia, tidak menjadi berkewarganegaraan ganda;
    g. Mempunyai pekerjaan dan/atau berpenghasilan tetap; dan membayar uang pewarganegaraan ke kas negara
3. Permohonan pewarganegaraan diajukan di Indonesia oleh pemohon secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermaterai cukup kepada Presiden melalui Menteri. Berkas permohonan pewarganegaraan sebagaimana dimaksud disampaikan kepada pejabat.

4. Menteri meneruskan permohonan disertai dengan pertimbangan kepada Presiden dalam waktu paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal permohonan diterima.

5. Permohonan pewarganegaraan dikenai biaya. Biaya tersebut dapat dilihat dalam Tarif Keimigrasian.

6. Presiden mengabulkan atau menolak permohonan pewarganegaraan. Pengabulan permohonan pewarganegaraan sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak permohonan diterima oleh Menteri dan diberitahukan kepada pemohon paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak Keputusan Presiden ditetapkan. Penolakan permohonan pewarganegaraan sebagaimana dimaksud harus disertai alasan dan diberitahukan oleh Menteri kepada yang bersangkutan paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal permohonan diterima oleh Menteri.

7. Keputusan Presiden mengenai pengabulan terhadap permohonan pewarganegaraan berlaku efektif terhitung sejak tanggal pemohon mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia. Paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak Keputusan Presiden dikirim kepada pemohon, Pejabat memanggil pemohon untuk mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia. Dalam hal setelah dipanggil secara tertulis oleh Pejabat untuk mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia pada waktu yang telah ditentukan ternyata pemohon tidak hadir tanpa alasan yang sah, Keputusan Presiden tersebut batal demi hukum. Dalam hal pemohon tidak dapat mengucapkan sumpah atau

menyatakan janji setia pada waktu yang telah ditentukan sebagai akibat kelalaian Pejabat, pemohon dapat mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia di hadapan Pejabat lain yang ditunjuk Menteri.

8. Pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia sebagaimana dimaksud dilakukan di hadapan pejabat. Pejabat sebagaimana dimaksud membuat berita acara pelaksanaan pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia. Paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia, Pejabat sebagaimana dimaksud menyampaikan berita acara pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia kepada Menteri.

9. Setelah mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia, pemohon wajib menyerahkan dokumen atau surat-surat keimigrasian atas namanya kepada kantor imigrasi dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia.

10. Salinan Keputusan Presiden tentang pewarganegaraan sebagaimana dimaksud dan berita acara pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia dari Pejabat sebagaimana dimaksud menjadi bukti sah Kewarganegaraan Republik Indonesia seseorang yang memperoleh kewarganegaraan. Menteri mengumumkan nama orang yang telah memperoleh kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pada dalam Berita Negara Republik Indonesia.

F. Kehilangan Kewarganegaraan Indonesia

Kemudian secara umum ada tiga macam cara yang menyebabkan seseorang kehilangan kewarganegaraan yaitu:

a. Renunciation (tindakan yang dilakukan oleh seseorang yang secara sukarela menanggalkan salah satu dari kewarganegaraan yang dimilikinya);

b. Termination (penghentian status kewarganegaraan sebagai tindakan hukum karena yang bersangkutan memperoleh kewarganegaraan negara lain);

c. Depriviation (penghentian secara paksa, pencabutan atau pemecatan status kewarganegaraan seseorang berdasar perintah pejabat yang berwenang karena terbukti telah melakukan kesalahan atau pelanggaran dalam cara perolehan kewarganegaraan, atau apabila yang bersangkutan terbukti tidak setia atau berkhianat kepada negara dan konstitusi)

Sedangkan menurut Pasal 23 UU Kewarganegaraan Tahun 2006 dan Pasal 31 PP Nomor 2 Tahun 2007, bahwa seorang WNI dapat kehilangan kewarganegaraan RI., hal tersebut terjadi apabila yang bersangkutan:

1) memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri;
2) tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu;

3) dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilang kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi tanpa kewarganegaraan;
4) masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari presiden;
5) secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh Warga Negara Indonesia;
6) secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut;
7) tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing;
8) mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya; atau
9) bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun terus-menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi Warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun itu berakhir, dan setiap 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal

Perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.

G. Sejarah Hukum Kewarganegaraan di Indonesia

1. Zaman Belanda

Pada zaman Belanda penduduk tanah air Indonesia disebut kawula negara Belanda yang dapat dibagi menjadi:

a) Kawula negara Belanda orang Belanda;
b) Kawula negara Belanda bukan orang Belanda tetapi yang termasuk BUmiputera;
c) Kawula negara Belanda bukan orang Belanda tetapi juga bukan Bumipetera, misalnya orang-orang timur asing (Cina, India, Arab dan lain-lain).

2. Pada Awal Kemerdekaan Indonesia

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, tepatnya pada Tanggal 18 Agustus 1945 ditetapkan UUD 1945, diantaranya telah mengatur secara jelas mengenai kewarganegaraan yaitu dalam Pasal 26 menentukan sebagai berikut:

(1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan bangsa-bangsa lain yang disahkan dengan undangundang sebagai warga negara.
(2) Syarat-syarat mengenai kewarganegaraan diatur dengan undang-undang.

Kemudian dalam Penjelasan Pasal 26 menentukan: Bagi mereka yang keturunan asing dapat menjadi warga Negara dengan akan diatur dengan Undang-undang selama mereka mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada Negara Republik Indonesia.

Untuk mengaturnya lebih lanjut, maka dikeluarkan UU No. 3 Tahun 1946, tgl 10 April 1946 (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 6 dan 8 Tahun 1947). UU ini menganut asas ius soli, yang dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1, menjelaskan:

a. Warga Negara Indonesia ialah orang yang asli dalam daerah Indonesia;

b. Orang peranakan yang lahir dan bertempat tinggal di Indonesia paling sedikit untuk 5 tahun terakhir dan berturut-turut serta berumur 21 tahun adalah warganegara Indonesia kecuali kalau ia berkeberatan menjadi warga Negara Indonesia.

Jadi, seseorang yang tanpa mengajukan keberatan/penolakan (hak repudiasi), praktis menjadi warga Negara Indonesia. Jangka waktu penolakan adalah satu tahun dan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1947 diberikan perpanjangan sampai 10 April 1948.[9]

3. Persetujuan Konferensi Meja Bundar (KMB)

Pada waktu pelaksanaan Konferensi Meja Bundar menghasilkan persetujuan mengenai pembagian kewarganegaraan antara Negara RIS dan Kerajaan Belanda. Dalam keputusan tersebut ada tiga hal yang penting yaitu:

---

[9] I Gede Yusa, dkk. Op. Cit. hlm. 191.

1) Orang Belanda yang tetap memegang teguh kewarganegaraan Belanda, bagi keturunannya yang lahir atau bertempat tinggal di Indonesia sekurang-kurangnya enam bulan sebelum tanggal 27 Desember 1949, dalam waktu dua tahun setelah penyerahan kedaulatan dapat menyatakan memilih kewarganegaraan Indonesia. Di sini, keturunan Belanda itu diberi kesempatan untuk memilih kewarganegaraan Indonesia (hak opsi).

2) Orang-orang yang tergolong sebagai kawula Belanda dari golongan Indonesia asli, yang berada di Indonesia kecuali mereka yang berada di Suriname atau Antillen Belanda dan dilahirkan di wilayah Kerajaan Belanda, yang kemudian dapat memilih kewarganegaraan Indonesia.

3) Orang-orang yang menurut sistem hukum Hindia Belanda dulu termasuk golongan Timur Asing, kawulanegara Belanda keturunan asing yang bukan berstatus orang Belanda (Golongan Arab dan China), maka terhadap mereka terdapat dua kemungkinan, yaitu jika bertempat tinggal di Belanda mereka tetap berkewarganegaraan Belanda, sedangkan yang tinggal di Indonesia menjadi warga Negara Indonesia. Mereka yang dinyatakan sebagai warga Negara Indonesia dapat menyatakan penolakannya dalam jangka waktu dua tahun. Jadi bagi mereka, ada pilihan untuk menolak kewarganegaraan (hak Repudiasi).[10]

---

[10] Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1981). *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*. Jakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Tatanegara UI dan CV. Sinar Bhakti; hlm. 299

Atas dasar UU No. 3 Tahun 1946 maupun persetujuan pembagian kewarganegaraan tetap mengandung ketidak-tegasan, karena banyak yang tidak mengajukan keberatan, dan khusus untuk orang China tidak praktis menjadi warganegara Indonesia, karena undangundang Kewarganegaraan China menganut asas Ius Sanguinis, yang akan menimbulkan Bipatride bagi orang-orang China. Untuk mengatasi masalah ini, maka diadakan perjanjian antara Indonesia dan China yang dikenal dengan Perjanjian Sonario-Chou pada tanggal 22 April 1955 yang kemudian dituangkan dalam Undang-undang No. 2 Tahun 1958. Isi pokoknya menentukan bagi orang-orang China diwajibkan melakukan pilihan dengan tegas dan secara tertulis apakah akan tetap menjadi warganegara Indonesia. Kesempatan memilih itu adalah dua tahun sejak 22 April 1955.3 UU No. 2 Tahun 1958 kemudian oleh pemerintah Orde Baru dicabut dan diganti dengan UU No. 4 Tahun 1969 yang menegaskan bahwa bagi mereka yang menurut perjanjian Dwi Kewarganegaraan Indonesia-China telah menjadi warga Negara Indonesia, tetap menjadi warganegara Indonesia demikian pula dengan anakanaknya yang telah dewasa. Selanjutnya mereka tunduk pada Undang-undang No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan RI.

4. Pada Masa Berlakunya UU No. 62 Tahun 1958

Kemudian pada tahun 1958 berlaku UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia ini diundangkan tanggal 1 Agustus 1958 sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUDS 1950, yang menyatakan, “Kewarganegaraan Republik Indonesia diatur oleh undang-undang,” UU Kewarganegaraan Tahun 1958 ini menganut dua asas dalam penentuan WNI, yaitu asas ius sanguinis dan asas ius soli, dengan

mengutamakan asas ius sanguinis supaya tidak terjadi apatride (orang yang tidak memiliki kewarganegaraan). Untuk mencegah terjadinya bipatride disediakan pengaturan dalam Pasal 1 Peraturan Penutup UU Kewarganegaraan Tahun 1958 yang menyatakan, “Seorang warga negara Republik Indonesia yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia dianggap tidak mempunyai kewarganegaraan lain.

Setelah dilakukan perubahan atas UUD 1945 pada 1999 – 2002, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 26 UUD NRI Tahun 1945 terbit Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan Tahun 2006). Menurut Pasal 26 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, “yang menjadi warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.” Selain warga negara, di Indonesia ada juga orang asing. Sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, warga negara Indonesia dan warga negara asing yang tinggal di Indonesia adalah penduduk negara.

5. Belakunya Undang Undang RI No. 12 Tahun 2006 - sekarang

Sebagai implementasi dari amandemen UUD NRI 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 sampai dengan amandemen ke 4 tahun 2002, berkaitan dengan kewarganegaraan sebagaimana diatur dalam pasal 26, maka telah dilakukan perubahan terhadap UU Kewarganegaraan, yakni Undang Undang RI No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Dan sebagai penjelasan lebih lanjut kemudian terbit Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan,

Pembatalan, dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia. UU Kewarganegaraan tahun 2006 ini menganut:

a. asas kewarganegaraan tunggal yang hanya mengizinkan setiap orang untuk mempunyai satu kewarganegaraan;

b. asas kewarganegaraan ganda terbatas khusus untuk anak-anak yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 4 huruf c, d, h, dan i, serta Pasal 5 UU Kewarganegaraan Tahun 2006. Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam undang-undang ini merupakan suatu pengecualian.

Dalam menentukan siapa saja yang dapat menjadi WNI, undang-undang ini menganut asas ius sanguinis (*law of the blood*) karena menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, dan asas ius soli (*law of the soli*) secara terbatas karena menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran yang diberlakukan secara terbatas bagi anak-anak.

Menurut Undang-Undang Kewarganegaraan Tahun 2006 untuk menjadi Warga Negara Indonesia:

a) bisa terjadi secara otomatis yaitu karena sudah memiliki status WNI (Pasal 4a);
b) karena kelahiran (Pasal 4i);
c) karena keturunan (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4b-h, dan Pasal 5, serta diperoleh seorang anak yang orang tuanya menjadi WNI karena pewarganegaraan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21);

d) karena pewarganegaraan atau naturalisasi yaitu karena permohonan kepada negara (Pasal 8); (5) karena pemberian oleh negara (Pasal 20); dan (6) karena pernyataan menjadi WNI (Pasal 19 ayat (1)).

Selain itu, UU Kewarganegaraan Tahun 2006 juga memuat tiga hal penting sebagai berikut:

a. Perubahan konsep kewarganegaraan dari "konsep warga negara asli" menjadi "konsep bangsa Indonesia asli" (Pasal 2) Dengan "konsep bangsa Indonesia asli" ini maka dalam menentukan siapa saja yang berhak diklasifikasikan sebagai WNI tidak lagi melihat latar belakang etnisnya, yang penting yang bersangkutan menjadi WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri.

b. Penegasan penghapusan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia atau SBKRI (Pasal 18 UU Kewarganegaraan Tahun 2006) yang sebelumnya sudah dihapus dengan Keppres No. 56 Tahun 1996 tentang Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia, dan Inpres No. 4 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Bukti Kewarganegaraan Repubik Indonesia.

c. Penggunaan kekerabatan parental yang mengaitkan kekerabatan seorang anak dengan ayah dan ibunya secara seimbang berdasarkan hubungan yang lebih menguntungkan bagi si anak. Dengan demikian seorang anak yang lahir di Indonesia bisa menjadi WNI karena kedua orang tuanya adalah WNI atau karena ayahnya adalah WNI atau karena ibunya adalah WNI, tergantung mana yang menguntungkan. Untuk memberikan jaminan maka anak tersebut ditoleransi untuk mempunyai

kewarganegaraan ganda secara terbatas yaitu sampai berumur 18 tahun atau sudah kawin (Pasal 6 ayat (1) UU Kewarganegaraan Tahun 2006).[11]

H. Kedudukan Hukum bagi Orang Asing di Indonesia

Penduduk Indonesia terdiri dari Warga negara dan orang asing yang bertempat tinggal di wilayah negara kesatuan republik Indonesia. Kehadiran orang asing di Indonesia sebagai salah satu pengaruh globalisasi yang tidak membatasi hubungan antara negara, sehingga memiliki kemudahan untuk keluarg masuk ke negara Indonesia. Namun tentu sangat berbeda hak dan kewajiban dengan warga negara Indonesia. Walaupun sebagai orang asing tetap mendapat perlindungan hukum dan menjamin hak dan kewajibannya selama tinggal di negara Indonesia, sesuai dengan ketentauan ada beberapa hak dan kewajiban orang asing di Indonesia, sebagai berikut:

1) hak untuk memperoleh perlindungan terhadap keamanan diri selama di Indonesia kebebasan beribadah dan memeluk agama
2) kewajiban mentaati hukum yang berlaku di Indonesia
3) Wajib memiliki ijin masuk/dan tinggal di Indonesia
4) Wajib melaporkan diri dan memiliki surat-surat keimigrasian
5) Bila bekerja di Indonesia harus memiliki ijin kerja dengan prosedur khusus.

[11] Tundjung Herning Sitabuana, (2020) *Hukum Tata Negara Indonesia*, cetakan 1. Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 84

Kehadiran orang asing di Indonesia tentu saja membawa hal yang positif tetapi juga memiliki sisi negatif. Untuk mencegah kegiatan orang asing yang berdampak negatif atau kedatangannya di Indonesia ilegal, diperlukan pengawasan yang ketat, untuk mencegah tindakan kesusilaan dan kesejahteraan umum. Tugas pengawasan terhadap orang asing yang berada di Indonesia dilakukan oleh Menteri Kehakiman dengan koordinasi bersama badan / atau instansi pemerintah yang terkait. Berkaitan dengan hal tersebut sesuai dengan UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, pada Pasal 38 menyebutkan bahwa pengawasan terhadap orang asing di Indonesia meliputi:

a) Masuk dan keluarnya orang asing ke dan dari wilayah Indonesia;
b) Keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah Indonesia.

Apabila ada orang asing melakukan perbuatan terindikasi membahayakan atau patut diduga akan membahayakan bagi keamanan dan ketertiban umum, atau tidak menghormati atau menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan yang dapat diambil oleh pengawas terhadap orang asing tersebut, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 42 ayat (2) UU Keimigrasian, adalah:

a) Pembatasan, perubahan atau pembatalan izin keberadaan;
b) Melarang orang asing yang bersangkutan berada disuatu tempat atau beberapa tempat tertentu di Indonesia darimana dia harus bergi;
c) Mengharuskan orang asing yang bersangkutan berdiam pada suatu tempat tertentu di Indonesia (*Interniring*);

d) Mengeluarkan atau deportasi orang asing yang bersangkutan dari Indonesia, walaupun dia penduduk negara (*externering*) atau penolakan masuk ke wilayah Indonesia.

Selain kemungkinan masalah yang terjadi di atas dalam hubungan orang asing, adalah tentang perkawinan campuran, yaitu perkawinan campuran antara dua orang berbeda kewarganegaraan. Misalnya selama ini banyak terjadi perkawinan warga negara Indonesia dan orang asing. Beberapa bentuk perkawinan campuran yang terjadi yaitu:

a) Perkawinan campuran antar-golongan (*intergentie*);
b) Perkawinan campuran antar-tempat (*interlocal*);
c) Perkawinan campuran antar-agama (*interreligius*).[12]

Diantara ketiga jenis perkawinan di atas, yang paling menimbulkan persoalan serius adalah perkawinan campuran antar-agama. Perkawinan campuran antar-agama (*interreligius*) adalah perkawinan yang terjadi antara dua orang yang masing-masing tunduk kepada peraturan-peraturan hukum agama yang berlainan. Misalnya, orang Islam dengan orang Kristiani.

Dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan termasuk dalam perubahannya UU No. 16 Tahun 2019, tidak dikemal istilah perkawinan campuran antar-agama di Indonesia. Sebagaimana maksud yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (1) yakni : “Perkawinan adalah sah,

---

[12] Tutik Triwulan Titik, op. Cit. hlm. 325.

apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”.

Dengan demikian perkawinan dapat dilangusng atau dianggap sah bilamana dilaksanakan menurut agama masing-masing, artinya harus dilaksanakan dengan cara syariat atau tata cara dan aturan yagn sama baik oleh kedua belah pihak, perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, sedangkan bagi perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan. (Pasal 2 PP. N0. 9 Tahun 1975).

o000o

BAB X
HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Konsep dan Pengertian Hak Asasi Manusia

Istilah hak asasi manusia adalah terjemahan dari istilah *droit de l' homme* dalam bahasa Perancis yang berarti hak manusia, hak asasi manusia dalam bahasa Inggrisnya adalah *human rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *menselijke rechten,* dalam bahasa Arab *Huquq al* - *Insan*. Di Indonesia digunakan istilah "**hak-hak asasi**" atau "**hak-hak dasar**" yang merupakan terjemahan dari *basic rights* (bahasa Inggris) dan *grondrechetan* (bahasa Belanda) di beberapa literatur sebagian pengarangnya mengunakan istilah hak-hak asasi menjadi istilah hak-hak fundamental, sebagai terjemahan dari *fundamental rights* dalam bahasa Inggris dan *fundamentele rechten* dalam bahasa belanda, di Amerika Serikat dipergunakan istilah *human rigths*, dipakai juga istilah *civil rights*.

Pengertian secara istilah bahwa hak asasi diartikan sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, hak tersebut dibawa sejak manusia ke muka bumi sehingga hak tersebut bersifat fithri (kodrati) dan bukan pemberian manusia atau negara.[1]

---

[1] Firdaus Arifin, (209), *Hak Asasi Manusia, Teori, Perkembangan dan Pengaturan,* : Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 1.

Hak Asasi Manusia menurut **Leah Levin** adalah "*human right meaning moral claims which are inalianable and inherent in all human individual by virtue of their humanity alone*" (Hak-hak yang melekat pada manusia yang tanpanya mustahil manusia dapat hidup sebagai manusia).

Sedangkan **Baharudin Lopa** mengutip pendapat **Jan Materson** mengartikan Hak Asasi Manusia sebagai :"Hak-hak yang melekat pada setiap manusia yang tanpanya manusia mustahil dapat hidup. Hak-hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak-hak yang bersifat kodrati.[2]

Pendapat yang senada dikemukakan **Miriam Budiardjo**, menurutnya: "Hak asasi adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat. Secara umum diyakini bahwa beberapa hak itu dimilikinya tanpa perbedaan atas dasar bangsa, agama, atau jenis kelamin, dan oleh karena itu bersifat asasi serta universal. Dasar dari semua hak asasi adalah bahwa manusia harus memperoleh kesempatan untuk berkembang sesuai dengan bakat dan citacitanya"[3]

Pengertian Hak Asasi Manusia yang sering digunakan sebagai rujukan oleh para penegak hukum di Indonesia saat ini adalah menurut rumusan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pengertian hak asasi manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia

---

[2] Tutik Triwulan Tutik, (2010), *Konsturksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, hlm. 282.

[3] Ibid, Hlm. 35

sebagai mahluk Tugas Yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Hak asasi manusia adalah hak dasar manusia, yang ada dan merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa, hak asasi manusia merupakan hak natural oleh karena itu hak asasi manusia tidak dapat dicabut oleh manusia lain sesama mahluk hidup. ”Hak Asasi Manusia dipercayai memiliki nilai universal. Nilai universal berarti tidak mengenal batas ruang dan waktu”. Nilai-nilai hak asasi manusia adalah kebebasan, kesetaraan, otonomi dan keamanan. Lebih dari itu inti nilai hak asasi manusia adalah martabat manusia”.[4]

Dengan demikian hak asasi manusia pada hakikatnya adalah seperangkat ketentuan atau aturan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan penindasan, pemasungan dan atau pembatasan ruang gerak warga negara oleh negara Artinya ada pembatasan-pembatasan tertentu yang diberlakukan pada negara agar hak warga negara yang paling hakiki terlindungi dari kesewenangan kekuasaan.[5]

Berdasarkan beberapa defenisi di atas, secara substansi ada persamaan pemahaman dalam mendefenisikan hak asasi manusia. Setidaknya disepakati bahwa hak asasi manusia merupakan hak yang diberikan Tuhan, sehingga hak tersebut bersifat melekat, kodrati dan universal. Hak tersebut tidak tergantung oleh suatu disebabkan manusia lain,

---

[4] Firdaus Arifin, op. Cit. hlm. 3
[5] Ibud, hlm 2

negara atau hukum, karena hak tersebut berkaitan dengan eksistensi manusia. Dengan demikian perbedaan jenis kelamin, ras, agama atau warna kulit tidak mempengaruhi perbedaan terhadap eksistensi hak asasi manusia. Dan berkaitan dengan keberadaan dan eksistensi manusia, maka hak tersebut harus dihormati, dilindungi dan dihargai oleh siapapun. Secara umum, hak asasi manusia dapat dirumuskan sebagai ("*those rights which are inherent in our natural and without which we cannot live as human being*" hak yang melekat pada kodrat, kita sebagai manusia yang bila hak asasi manusia tiada, mustahil kita akan hidup sebagai manusia) oleh masyarakat dunia perumusan pengakuannya telah diperjuangkan dalam kurun waktu yang sangat panjang.

B. Sejarah Awal dan Perkembangan Hak Asasi Manusia

Ide mengenai hak asasi manusia telah lama timbul di dunia. Zaman nabi Musa As, ketika membebaskan orang-orang Yahudi dari cengkeraman raja Firaun adalah gerakan hak asasi manusia, yaitu akibat dari perbudakan. Pada tahun 2000 SM Chammurabi dari Babylonia telah membuat hukum yang melindungi hak-hak asasi manusia, Solon pada 600 SM sudah mencanangkan perlindungan atas hak asasi manusia dan keadilan dengan pembentukan *heliaea (*lembaga peradilan) dan *eccelesia* (majelis rakyat). Begitupun dengan Pericles di Athena, kaisar Romawi yang terkenal Flairus Anicius Justinian (327 M) telah menciptakan sistem hukum barat yang kemudian menjadi kiblat pembentukan hukum di Indonesia melalui stelsel konkordansi.[6]

[6]Tutik Triwulan Tutik, op. Cit. hlm 283.

Awal mulanya munculnya paham istilah hak asasi manusia adalah pewaris dari teori hukum Abad Pertengahan yang mengatakan, “Hukum negara (hukum manusia, *lex humana*) hanya mengikat sejauh sesuai dengan hukum kodrat (*lex naturalis*).” Tetapi hukum kodrat sendiri mendapat daya ikat dari pengakarannya dalam “hukum abadi” (*lex aeterna*) yaitu dalam kebijaksanaan Allah Pencipta. Karena Allah Pencipta sendiri memberikan hukum kodrat kepada ciptaannya maka suatu hukum bikinan manusia atau negara harus sesuai dengan hukum kodrat. Pengertian ini melahirkan paham adanya hak-hak asasi manusia yang diterima langsung manusia dari Tuhan dan oleh karena itu tidak dapat diganggu-gugat oleh negara. Dengan demikian, sumber paham hak-hak asasi manusia justru *theistik*. Adalah Allah yang menciptakan manusia lain dari makhluk lain di dunia.[7]

Perhatian untuk menegakkan hak-hak asasi manusia tampak dari usaha-usaha yang bermaksud untuk memberikan pengaturan terhadap hak-hak asasi manusia. Pengaturan tentang hak-hak asasi manusia itu ditemukan dalam beberapa dokumen dasar (basic document) Dokumen dasar itu antara lain Kode Hukum Hammurabi dari Babylonia sekitar 2100 tahun sebelum masehi dalam perintah Raja Thutmose dari Mesir sekitar 1500 tahun sebelum masehi. Perintah Raja Ashoka di India pada abad ke III sampai kepada ajaran Confusius. Lebih-lebih dalam kitab suci seperti Taurat, Dzabur, Injil dan Al-Quran banyak sekali ayat yang berkaitan dengan penghormatan HAM. Harus diakui sebelum Magna Charta yang dibuat pada tahun 1215, Al Quran terlebih dahulu maupun dalam Konsitusi Piagam Madinah yang disampaikan oleh Nabi Muhammad Saw pada abad Ke VII

[7]Tundjung Herning Sitabuana, (2020) *Hukum Tata Negara Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 253.

dimana dalam Al Quran banyak sekali menyebutkan tentang Hak Asasi Manusia antara lain: Q.S Al-An.'Am ayat 151, Q.S AlKafierun Ayat 4, 5 dan 6, Q.S Al-Baaqarah 256, Q.S Al-Maidah ayat 8, Q.S an-Nisa 135 , Q.S Annisa Ayat 58, dan Q.S Al-Hujarat Ayat 13.

Secara historis Hak Asasi Manusia dapat diurut bahwa awal mulanya Hak Asasi Manusia dimulai dengan lahirnya Piagam Magna Charta di Inggris tahun 1215,[8] Kemudian diikuti oleh perkembangan yang lebih konkrit, dengan lahirrnya Bill of Rights di Inggris pada tahun 1689. Magna Charta, Declarations des droit I; homme et du citoyen" serta "*Bill Of Right*" bertujuan memperjuangkan perlindungan hak asasi manusia terhadap kemungkinan terjadinya "diskresi" dalam penggunanan kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang kepada aparatur penegak hukum pada saat itu.

Bersamaan dengan peristiwa tersebut timbul adagium yang intinya bahwa manusia sama di muka bumi (*equality before the law*). Adagium ini selanjutnya memperkuat dorongan timbulnya supremasi negara hukum dan demokrasi. Keadialan *Bill of Rghs* telah menghasilkan asas persamaan harus diwujudkan, betapapun berat resiko yang dihadapi, karena hak kebebasan baru dapat diwujudkan kalau ada hak persamaan. Untuk mewujudkan asas persamaan itu maka lahirlah teori "kontrak sosial" **J.J. Rosseau**. Setelah itu kemudian disusul oleh **Mountesqueu** dengan doktrin trias politikanya yang

---

[8] Sri Soemantri, (1998) "*Refleksi HAM di Indonesia*", Makalah, disampaikan dalam pelatihan Hukum Humaniter dan Hukum HAM, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 22 s/d 25 Juni 1998 di Yogyakarta, hlm. 4.

terkenal yang mengajarkan pemisahan kekuasaan untuk mencegah tirani. Selanjutnya **John Loke** diInggris dan **Tomas Jefferson** di Amerika Serikat dengan gagasan tentang hak hak dasar kebebasan dan persamaan[9]

Sejarah hak-hak asasi manusia tumbuh dan dan berkembang pada waktu hak-hak asasi manusia mulai diperhatikan dan diperjuangkan. Orang pertama yang memperhatikan hak-hak asasi manusia ini adalah tokoh-tokoh hukum alam dan dari pakar-pakar hukum alam atau dengan kata lain pakar pemikir dunia yang memberikan pengaruh besar kepada hak-hak asasi manusia adalah John Locke dan Rousseou. Kedua tokoh inilah yang memberikan inspirasi kepada revolusi negara-negara besar untuk mencantumkan di dalam konstitusinya hak-hak asasi manusia. Untuk pertama kali dengan resmi dalam declaration of independence (Amerika) tahun 1776 atas jasa seorang seniman yang kemudian menjadi presiden USA Thomas Jefferson. Kemudian declaration of independence (Amerika) ini menjadi dasar Konstitusi Negara Amerika itu ditahun 1897.

Perkembangan Hak Asasi Manusia kemudian ditandai dengan kemunculan *the american declaration of independence* di Amerika Serikat dari semangat paham **Rouseau** dan **Monesqueu**. Jadi sekalipun di negara kedua tokoh Hak Asasi Manusia itu yakni Inggris dan Prancis belum lahir rincian Hak Asasi Manusia, namun telah muncul di Amerika. Sejak inilah mulai dipertegas bahwa manusia sudah merdeka sejak dalam perut ibunya, sehingga tidaklah masuk akal apabila sesudah lahir ia harus dibelenggu.

---

[9] A. Ubaidillah, Abdul Rozak dkk, (2000), *Pendidikan Kewarganegaraan (Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*). Penerbit IAIN Jakarta Press : Jakarta, , hlm. 208-209

Selanjutnya, pada tahun 1789 lahir the french declaration, dimana hak-hak asasi manusia ditetapkan lebih rinci lagi yang kemudian menghasilkan dasar-dasar negara hukum atau *the rule of law*.

Pada mulanya hak asasi manusia terdiri dari hak untuk hidup, hak kemerdekaan pribadi dan hak milik, sebagaimana dikemukakan oleh John Locke. Kemudian pada permulaan perang dunia kedua (1941) Presiden Amerika Serikat **Franklin D. Rossevelt** menganjurkan untuk mempertahankan hak-hak asasi manusia dari penginjak-injakan tentara nazi Jerman yaitu sebagai berikut :

1. Hak asasi manusia untuk berbicara dan mengeluarkan pendapat.
2. Hak kemerdekaan agama
3. Hak kebebasan manusia dari ketakutan
4. Hak kebebasan dari kekurangan.

Pada tahun 1948 Majelis Umum PBB memproklamirkan *Universal Declaration of Human Right* yang terdiri dari 30 pasal, yang ditandatangani oleh semua negara anggota kecuali Rusia (Uni Soviet) dan negara-negara sosialis yang tidak mengakui hak milik perseorangan. Kemudian pada tanggal 16 Desember 1966 lahirlah *Covenant* dari sidang umum PBB yang mengikat bagi negara-negara yang meratifikasinya.

Secara teoritik, hak-hak yang terdapat di dalam The Universal Declaration of Human Right dapat dikeleompokkan dalam tiga bagian:

1) menyangkut hak-hak politik dan yuridis;
2) menyangkut hak-hak atas martabat dan integritas manusia; dan

3) menyangkut hak-hak sosial, ekonomi dan hak-hak budaya.

Menurut M. Mahfud MD. Piagam hak asasi manusia tersebut mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya secara internasional karena beberapa sebab:

1. Pelaksanaan secara internasional itu menyangkut hukum internasional yang sangat rumit;
2. Pelaksanaan hak asasi manusia harus disesuaikan dengan keadaan negara masing-masing;
3. Sekalipun dinyatakan tanpa batas secara eksplisit di dalam covenant, tetapi pelaksanaan hak asasi itu dibatasi oleh dua hal: (a) konstitusi yang berlaku dalam suatu negara; dan (b) adanya pertimbangan ketertiban dan keamanan nasional suatu negara.[10]

Setelah diklarasi HAM oleh PBB, kemudian muncul beberapa deklarasi hak-hak asasi manusia yang berifat regional, seperti *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* pada tahun 1950 yang didukung oleh negara-negara Eropa, dan *African Charter of Human and People's Rights* pada tahun 1981. Dalam hal ini, Asia adalah satu-satunya wilayah yang belum memiliki piagam HAM yang bersifat regional. Baru pada tahun 1993 pemerintah negara-negara di Asia menandatangani *The Bangkok Declaration* yang menegaskan komitmen mereka kepada prinsip-prinsip yang terdapat dalam piagam PBB dan *Universal Declaration of Human Rights*. Deklarasi ini dipersiapkan untuk Konferensi Dunia tentang hak-hak asasi manusia pada bulan Juni 1993 di

[10] Tutik Triwulan Titik, op. Cit. hlm. 286.

Wina. Pemerintah-pemerintah di negara-negara berkembang yang membatasi HAM pada umunya beralasan, bahwa pelaksanaan HAM yang dalam hal-hal tertentu dibatasi itu dimaksudkan untuk mewujudkan stabilitas nasional sebagai pra-syarat bagi pembangunan. Pada pertengahan tahun 1980- an negara Dunia Ketiga mengeluarkan deklarasi hak untuk perdamaian dan pembangunan, yakni *Declaration on the Rights of Peoples to Peace* (1984) dan *Declaration on the Rights to Development* (1986).[11]

Pada 18 November 2012 lalu negara-negara anggota ASEAN menandatangi ASEAN Human Rights Declaration di Pnom Phen, Kamboja. Kedua deklarasi di atas diakomodasi dalam deklarasi ASEAN ini, yakni right to development (hak untuk pembangunan, pasal 35, 36 dan 37) dan *right to peace* (hak untuk perdamaian, pasal 38). Deklarasi yang sebenarnya mengacu kepada DUHAM ini menegaskan tentang pelaksanaannya untuk mempertimbangkan konteks regional dan nasional masing-masing negara dengan melihat latarbelakang perbedaan latar politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, sejarah dan agama (pasal 7). Disamping itu, ekspresi kebebasan juga perlu memperhatikan keamanan nasional, ketertiban dan kesejahteraan umum serta kesehatan dan moraltas publik (pasal 8).

Perkembangan konsep-konsep hak asasi manusia telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap pandangan dalam lingkup internasional dan lingkup hukum nasional. Perkembangan tentang hak asasi manusia ini tidak terlepas dari keinginan masyarakat dunia internasional untuk membentuk suatu sistem hukum yang humanis dan memperhatikan

[11] Masykuri Abdillah: (2014) *Islam dan Hak Asasi Manusia,* MIQOT Vol. XXXVIII No. 2 Juli-Desember 2014. hlm. 393.

hak-hak individu. Terdapat empat kelompok pandangan tentang hak asasi manusia ini, yaitu:

1) pandangan universal absolut;
2) pandangan universal relatif;
3) pandangan partikularistik absolut; dan
4) pandangan partikulistik relatif.

Pandangan **universal absolut** memandang hak asasi manusia sebagai nilai-nilai universal sebagaimana dirumuskan dalam dokumen-dokumen hak asasi manusia dan profil sosial budaya yang melekat pada masing-masing bangsa tidak diperhitungkan. Tidak diperhitungkannya profil sosial budaya dari yang melekat dari masing-masing negara membuat pandangan ini sering memicu yang konflik saling menyalahkan karena pandangan akan konsepsi hak asasi manusia tiap-tiap negara dipandang sama sebab dipandang sebagai suatu kewajiban moral berkaitan dengan adanya dokumen-dokumen internasional tentang hak asasi manusia.

Pandangan **universal relatif**, memandang hak asasi manusia sebagai suatu masalah yang bersifat universal dengan perkecualiaan dan batasan yang didasarkan pada asas-asas hukum internasional. Pandangan ini mengakui keberadaan asas-asas hukum internasional sebagai suatu hal yang dapat membatasi hak asasi manusia, dan mengakui bahwa hak asasi manusia tidaklah sesuatu yang mutlak sepanjang hal tersebut dikecualikan oleh asas-asas hukum internasional.

Pandangan **partikulistik absolut** memandang hak asasi manusia sebagai persoalan dari masing-masing bangsa. Pandangan ini

memperlihatkan sikap chauvinistik yang memberikan kesan adanya penolakan-penolakan terhadap dokumen-dokumen internasional sehingga terkadang menimbulkan kesan egoisme, defensif dan pasif tentang hak asasi manusia.

Pandangan **partikularistik relatif** memandang hak asasi manusia sebagai suatu masalah universal dan juga masalah nasional dari masing-masing bangsa. Pandangan ini memperlihatkan ada keseimbangan antara pandangan hak asasi manusia menurut lingkup nasional dan pandangan hak asasi manusia berdasarkan dokumendokumen internasional oleh suatu bangsa terjadi setelah melalui proses penyelarasan dan mendapat dukungan dari budaya bangsa.[12]

C. Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Islam

1. Konsep dasar HAM dalam Islam

Islam telah melatakkan dasar yang kuat sebagaimana yang diterangkan dalam Al-Qur'an sebagai sumber hukum pertama bagi umat Islam, bahwa manusia dengan manusia lainnya sebagai mahluk Allah kedudukannya adalah sama yang membedakan hanyalah ketaqwaannya.

Sebgaimana dijelaskan dalam firman Allah SWT dalam Surat Al-Hujarat ayat 13:

[12] Firdaus Arifin,

يٰٓاَيُّهَا النَّاسُ اِنَّا خَلَقْنٰكُمْ مِّنْ ذَكَرٍ وَّاُنْثٰى وَجَعَلْنٰكُمْ شُعُوْبًا وَّقَبَاۤىِٕلَ لِتَعَارَفُوْا ۚ اِنَّ اَكْرَمَكُمْ
.عِنْدَ اللّٰهِ اَتْقٰىكُمْ ۗاِنَّ اللّٰهَ عَلِيْمٌ خَبِيْرٌ 13

Artinya: Wahai manusia! Sungguh, Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, kemudian Kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa. Sungguh, Allah Maha Mengetahui, Mahateliti. (QS. 49: Al-Hujurat:13)

Ayat di atas menjelaskan bahwa Allah telah menciptakan manusia dalam keadaan yang sangat majemuk, beda jenis kelamin, ras, suku, bangsa, dan lain-lain, tetapi hakekatnya memiliki prinsip persamaan, Islam memandang semua manusia sama dan mempunyai kedudukan yang sama, satu-satunya keunggulan yang dinikmati seorang manusia atas manusia lainnya hanya ditentukan oleh tingkat ketakwaannya dihadapan pencipta (Allah SWT).

Pada dasarnya hak asasi manusia dalam Islam terpusat pada lima hal pokok yang terangkum dalam *al-dloruriyat al-khomsah* atau yang disebut juga *al-huquq alinsaniyah fi al-Islam* (hak-hak asasi manusia dalam Islam) dan dalam ushul fiqh dikenal dengan *Maqashid as- syar"iyah*. Konsep itu mengandung lima hal pokok yang harus dijaga oleh setiap individu yaitu:

1) *hifdzu al-din* (penghormatan atas kebebasan beragama);
2) *hifdzu almal* (penghormatan atas harta benda),
3) *hifdzu al-nafs wa al-ird* (penghormatan atas jiwa, hak hidup dan kehormatan individu);

4) *hifdzu al-„aql* (penghormatan atas kebebasan berpikir) dan

5) *hifdzu al-nasb* (keharusan untuk menjaga keturunan).

Dalam sejarah konstitusi Islam ada dua deklarasi yang memuat hak-hak asasi manusia yang dikenal dengan Piagam Madinah dan Deklarasi Kairo (*Cairo Declaration*).

a. Piagam Madinah

Konsepsi dasar yang tertuang dalam piagam yang lahir di masa nabi Muhammad SAW adalah adanya pernyataan atau kesepakatan masyarakat Madinah untuk melindungi dan menjamin, hak-hak sesama warga masyarakat tanpa melihat latar belakang, suku, dan agama. Piagam Madinah atau mitsaqul Madianah yang dideklarasikan oleh Rasullullah pada tahun 622 M, merupakan kesepakatan tentang aturan yang berlaku bagi masyarakat Madinah yang dipimpin oleh Nabi. Ada dua landasan pokok Piagam Madinah:

1) Semua pemeluk Islam adalah satu umat walaupun mereka berbeda suku bangsa.

2) Hubungan antar komunitas Muslim dan non-muslim didasarkan pada prinsip:

a. Berinteraksi secara baik dengan sesama tetangga

b. Saling membantu dalam menghadapi musuh bersama.

c. Membela mereka yang teraniaya.

d. Saling menasehati.

e. Menghormati kebebasan beragama

b. Deklarasi Kairo (*Cairo Declaration*)

Konsep ini ditetapkan pada tanggal 5 Agustus 1990 yang mana hak-hak asasi manusia hasil rumusan negara OKI (*Organizatian of the Islamic Conference*)/ Deklarasi Kairo berisi 24 pasal tentang hak asasi manusia berdasarkan Al-quran dan Sunnah dan dalam penerapan dan realitasnya memiliki beberapa persamaan dengan pernyataan hak-hak asasi manusia (*The Universal Declaration of Human Right/UDHR*) yang dideklarasikan oleh PBB tahun 1948.

Hak asasi manusia dalam Islam mempunyai ciri-ciri yaitu sebagai berikut:

1) Bersumber pada ajaran Al-Qur‟an dan As-Sunnah
2) Penegakkan HAM tidak boleh bertentangan dengan ajaran syari‟at Islam secara komprehensif.
3) Keseimbangan antara hak dan kewajiban
4) Kepentingan sosial (kebersamaan) diperhatikan
5) Manusia dilihat sebagai makhluk yang dititipi hak-hak dasar oleh Tuhan, dan oleh karena itu mereka wajib mensyukuri dan memeliharanya.[13]

2. Bentuk Perlindungan Hak Aasi Manusia dalam Islam

Agama Islam tidak mempunyai piagam khusus untuk Hak Asasi Manusia. Namun al-Quran dan as-Sunnah memberikan perhatian yang

---

[13]Hafniati, (2018) Al-Adyan, Volume 13, No. 2, Juli-Desember, 2018, hlm. 273 http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/al-Adyan Volume 13, Nomor 1, Juli-Desember, 2018, hlm. 261- 281.

sanagt besar terhadap hak-hak asasi manusia. Hal ini dapat dijelaskan bentuk perlindungan HAM sebagaimana ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam al-Qur‟an, antara lain.

a. Hak Hidup

Hak hidup adalah hak asasi yang paling utama bagi manusia, yang merupakan kanrunia dari Allah bagi setiap manusia. Perlindungan hukum Islam terhadap hak hidup manusia dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan syariah yang melindungi dan menjunjung tinggi darah dan nyawa manusia, melalui larangan membunung, ketentuan qishash dan larangan bunuh diri. Dalam ajaran Islam membunuh adalah salah satu dosa besar yang diancam dengan balasan neraka, sebagaimana ditegaskan dalam firman Allah surat Al-Nisa' ayat 93, artinya: "Dan barang siapa membunuh seprang muslim dengan sengaja maka balasannya adalah jahannam, kekal dia di dalamnya dan Allah murka atasnya dan melaknatnya serta menyediakan baginya azab yang berat".. (QS. Al-Nisa' ayat 93).

Setiap tindakan pembunuhan atau pun perbuatan yagn membahayakan orang lain mesti memiliki korelasi, secara langsung maupun tidak, dengan keutuhan hitdup di muka bumi. Pembunuhan terhadap satu orang saja sama artinya dengan pembunuhan terhadap seluruh manusia, sebagaliknya memelihara kehidupan satu orang saja berarti memilihara kehidupan manusia seluruhnya, sebagaimana terlihat dalam firman Allah dalam surat AL-Maidah ayat 32 yang artinya. "Barangsiapa yang membunuh seorang manusia, bukan karena orang itu (membunuh) orang lain atau bukan membuat kerusakan di muka bumi, maka seakan-akan dia telah membunuh seluruh manusia. Dan barang siapa yang memeliihara

kehidupan seorang manusia, maka seolah-olah dia telah memilihara kehidupan semua manusia”. (QS. Al-Maidah : 31).

Adanya ketentuan qishash merupakan konsekuensi dari larangan membunuh. Qishash adalah sanksi hukum mengenai kejahatan terhadap diri dan jiwa orang lain. Qishash ini diwajibakan oleh Allah sebagai tindakan pencegahan, untuk memelihara kelangsungan hidup umat manusia yang adil, aman dan tentram. Pengaturan mengenao qishash ini tertuang dalam suarat Al-Baqarah ayat 178 yang artinya: “Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan kepada kamu qishash dalam perkara pembunuhan; orang yang merdeka dengan orang merdeka, hamba sahaya dengan hamba sahaya, dan perempuan dengan perempuan.”.

Islam mengharamkan bunuh diri untuk menjamin hak hidup, sebagaimana sabda Nabi Saw yang mengatakan, artinya: “ Barangsiapa menerjunkan dirinya dari suatu bukit, lalu mati, maka dia kekal di dalam neraka jahannam. Dan barang siapa meneguk racun lalu mati, maka racunnya tetap berada di tangannya yang akan diteguknya dalam api jahannam, dia kekal di dalamnya. Dan barangsiapa membunuh diri dengan sepotong besi maka besi itu tetap berada di tangannya, dan akan ditusuk-tusuk perutnya dengan besi itu dalam neraka jahanam dan dia kekal di dalamnya”.

Bahkan Islam tidak membenarkan kita memikirkan soal membunuh diri dan menciptakan mati. Mengharap-harap supaya lekas mati tidak dibenarkan

dalam Islam, karena kalau kita terus hidup dapat menambah kebaikan dan memperbaiki kesalahan.[14]

Singkatnya beberapa ketentuan hukum yang ditetapkan yang ditetapkan dalam Al-Qur'an berhubungan dengan hak hidup, di antaranya:

1) Haram membunuh sesama manusia, di dalam Q.S. AlAn‟am/6 : 151.
2) Memberlakukan hukum Qishash dalam pembunuhan: Q.S. Al-Baqarah/2 : 178.
3) Haram bunuh diri dengan alasan apapun: Q.S. AnNisa‟/4 : 29.
4) Melarang berspekulasi dengan nyawa. Q.S. Al-Baqarah/2 : 195.
5) Boleh melakukan peperangan bila diserang musuh: Q.S.Al-Hujarat: 9.

b. Hak untuk merdeka (bebas)

Kemerdekaan adalah hak untuk bebas dari segala bentuk ikatan, perbudakan, dan kekangan merupakan salah satu hak asasi manusia untuk dihargai dan dihormati. Kemerdekaan adalah salah satu cara manusia untuk memperoleh kemuliaan hidup. Dalam al-Quran hak untuk merdeka mencakup beberapa aspek, yaitu:

1. Kemerdekaan kemanusian meliputi; Tidak ada perbudakan dalam Islam: Q.S. al-Mulk/67 : 23. , Manusia berhak hidup merdeka di tanah airnya: Q.S. al-Hajj : 39, Wajib melawan penjajah yang menguasai tanah air denagn semena-mena: Q.S. al-Qashas/28 : 5, dan Wajib membantu bangsa yang ditindas dengan semena-mena oleh penjajah: Q.S. an-Nisa‟/4 : 75

[14] Yefrizawati, (2005) *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Hukum Islam*, e-USU Repository , Universitas Sumatera Utara, hlm. 6-7

2. Kemerdekaan beragama meliputi, Manusia tidak boleh taklid buta dalam memahami agama: Q.S. al-Baqarah/2 : 170, dan Kebebasan dalam beragama. Q.S. al-Baqarah/2 : 256.
3. Kemerdekaan memperoleh ilmu pengetahuan. Q.S. azZumar:17-18.
4. Kemerdekaan berpolitik. Q.S. Ali Imran/3 : 159.
5. Kemerdekaan sosial
6. Kemerdekaan kemasyarakatan.
7. Kemerdekaan adabiah (moral).

c. Hak mendapatkan ilmu (pendidikan)

Manusia dilebihkan penciptaannya oleh Allah dengan akal fikiran untuk berfikir. Menurut Quraisy Syihab dalam bukunya "Wawasan al-Quran" mengatakan: bahwa manusia menurut Al-Quran, memiliki potensi untuk memperoleh ilmu dan mengembangkannya seizin Allah.

Banyak ayat-ayat di dalam Al-Quran yang berbicara tentang ilmu dan kewajiban mencari ilmu di antaranya adalah Q.S. al- „Alaq/96 : 1-5, Q.S. al-Qalam/68 : 1, dan Q.S. at-Thur/52 : 1-3. Di samping itu juga ditemukan dalam hadis-hadis Rasulullah SAW di antaranya yang diriwayatkan oleh at-Tirmidzi; Artinya: Anas ra. Berkata: Rasulullah saw bersabda: "Barangsiapa yang keluar untuk menuntut ilmu maka ia berjuang fisabilillah hingga kembali".

d. Hak Kehormatan Diri

Secara asasi setiap manusia mempunyai kehormatan diri. Dapat dikatakan bahwa anugerah terbesar yang diberikan Allah kepada manusia adalah kehormatan diri. Pada kelompok manusia juga ditemukan jenis-jenis kemuliaan itu, yaitu:

1) Kemuliaan persaudaraan sebagai manusia. Q.S. al-Hujarat/49 : 13.

2) Kehormatan persamaan hak. Q.S. al-An‟am/6 : 165.

3) Kehormatan keadilan dalam peradilan. Q.S. an-Nisa‟/4 : 58

4) Kehormatan keadilan sosial

5) Kehormatan kedudukan dalam masyarakat

6) Kehormatan nama baik keluarga. Q.S. an-Nur/24 : 4-5.

e. Hak Memiliki

Ketika Islam menetapkan bahwa bagi setiap orang itu harus mempunyai hak hidup, hak kemerdekaan, hak berilmu, hak kehormatan diri dan di waktu Islam menetapkan di samping semuanya itu bahwa segala sesuatu yang ada di alam semesta ini adalah diperuntukkan guna kepentingan seluruh umat manusia.Q.S. al-Jatsiah/45 : 12-13[15]

D. Perkembagnan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Perkembangan HAM, secara garis besar menurut Bagir Manan, dalam bukunya perkembangan pemikiran HAM di Indonesia (2001), membagi perkembangan pemikiran HAM dalam dua periode, yaitu periode sebelum kemerdekaan (1908- 1945) dan periode setelah kemerdekaan (1945-sekarang)

1. Periode sebelum kemerdekaan Indonesia (1908-1945)

Perkembangan pemikiran HAM dalam periode ini dapat di jumpai dalam organisasi pergerakan sebagai berikut:

---

[15] Ibid. 278

a. Budi Oetomo, pemikirannya, “hak kebebasan berserikat dan mengemukakan pendapat”
b. Penghimpunan Indonesia (PI), pemikirannya, “hak untuk menentuka nasib sendiri (*the right of self determination*)”
c. Sarekat Islam, (SI) pemikirannya, “hak penghidupan yang layak dan bebas dari penindasan dan diskriminasi rasial”
d. Indische Party, pemikirannya, “hak untuk mendapatkan kemerdekaan dan perlakuan yang sama”
e. Partai Nasional Indonesia, pemikirannya, “hak untuk memperoleh kemerdekaan (*the right of self determination*)”
f. Organisasi pendidikan nasional indonesia, pemikirannya meliputi hak untuk menentukan nasib sendiri, hak untuk mengeluarkan pendapat, hak untuk berserikat dan berkumpul, hak persamaan di muka umum, hak untuk turut dalam penyelenggaraan Negara.

Demikian beberapa organisasi perkumpulan masyarakat dari berbagai golongan, etnis, profesi yang berdiri sebelum kemerdekaan dengan tujuan yang sama delam menyuarakan dan memperjuangkan hak asasi manusia rakyat Indonesia dibawah penindasan kolonial Belanda dan Jepang kala itu, menutut HAM dalam bentuk kebebasan dan kemerdekaan rakyat Indonesia.

2. Periode sesudah kemerdekaan (1945-sekarang)

a. Berlakukanya UUD 1945

Pada awal kemerdekaan tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945 telah ditetapkan UUD 1945. Di antara pasal nya pengaturan tentang HAM dimuat secara terbatas hanya terdapat 7 (tujuh) pasal dalam UUD 1945 yang

dijabarkan sebagai berikut: hak semua bangsa untuk merdeka (alinea pertama pembukaan), hak atas persamaan di hadapan hukum dan dalam pemerintahan (Pasal 27 ayat (1)), hak atas pekerjaan (Pasal 27 ayat (2)), hak atas penghidupan yang layak (Pasal 27 ayat (2)), kebebasan berserikat dan berkumpul (pasal 28), kebebasan mengeluarkan pendapat (pasal 28), kebebasan beragama (Pasal 29 ayat (2)), hak dan kewajiban dalam pembelaan negara. Pasal 30 ayat (1), dan hak atas pendidikan (Pasal 31 ayat (1)). Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar.

Pada waktu UUD 1945 dibicarakan, terdapat perbedaan pandangan dari tokoh-tokoh nasional pada waktu itu, misalnya pandangan Soekarno dan Soepomo satu pihak dengan pandangan Moh. Yamin dan Hatta di pihak lain. Soekarno dan Soepomo yang berpaham negara Integralistik berpandangan bahwa HAM adalah berasal dari paham individualisme, sehingga tidak cocok diterapkan di Indonesia yang berpaham kolektivitas/sosialis. Dalam pandangan negara Integralistik, negara dan warga negara menyatu, sehingga dengan sendirinya akan memperhatikan seluruh hak warga negara, sehingga mustahil negara melakukan penindasan terhadap warga negaranya. Di pihak lain, Yamin dan Hatta berpandangan bahwa HAM harus dilindungi dan diatur dalam konstitusi. Hatta tidak mempersoalkan HAM berasal budaya barat yang liberal, sebaliknya justru negaralah yang harus diwaspadai, karena negara cenderung menyalahgunakan kekuasaan. Akhirnya, melalui hasil kompromi, para

pendiri bangsa sepakat, bahwa HAM harus diatur dan dijamin di dalam konstitusi (UUD 1945).[16]

b. Masa Konstitusi RIS 1949

Pada tanggal 27 Desember 1949 terjadi Konfrensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda, menghasilkan pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat. Sebagai konsekuensi terjadi pergantian UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS 1949. Pengaturan HAM dalam konstitusi RIS 1949, lebih lengkap dan sempurna jika dibandingkan dengan UUD 1945. Pengaturan HAM dalam konstitusi RIS sangat dipengaruhi oleh *Universal Declaration of Human Rights* yang dirumuskan PBB pada 10 November 1948. Konstitusi RIS 1949 pada Bab I Bagian V tentang Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia, mulai Pasal 7 sampai dengan Pasal 33 mengatur mengenai hak-hak asasi manusia. Selain mengatur mengenai hak asasi manusia, Konstitusi RIS juga mengatur mengenai kewajiban asasi manusia dan kewajiban asasi negara. Namun mengenai kewajiban asasi negara, Konstitusi RIS tidak menggunakan kata negara, melainkan penguasa. kewajiban asasi manusia diatur di dalam Konstitusi RIS Pasal 23 dan Pasal 31. Sedangkan kewajiban asasi negara diatur di dalam Pasal 24 ayat (1), Pasal 35, Pasal 36 ayat (1), Pasal 38, Pasal 39 ayat (1, 2 dan 4), Pasal 40, Pasal 41 ayat (1 dan 2)

c. Berlakunya UUDS 1950

Pada 15 Agustus 1950 terjadi lagi perubahan konstitusi Indonesia. Konstitusi RIS 1949 digantikan oleh Undang-Undang Dasar Sementara

---

[16] Firdaus Arifin, (2019), *Hak Asasi Manusia Teori Perkembangan dan Pengaturan*, : Penerbit Thafa Media, cetakan 1, jakarta, hlm.

(UUDS) 1950. Pemberlakuan UUDS 1950 ini didasarkan pada UU No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. UUDS 1950 juga mengatur mengenai hak-hak asasi manusia, terdapat dalam Bab I Bagian V sampai dengan Bagian VI dari Pasal 7 sampai dengan Pasal 43, pasal-pasal tentang hak asasi manusia ini juga serupa dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, yakni terdapat pada Bagian V yang berjudul "Hak-hak dan KebebasanKebebasan Dasar Manusia".

Perbedaan antara Konstitusi RIS 1949 dengan UUDS 1950, yaitu:

1. Tentang hak kebebasan agama sebagaimana diatur didalam konstitusi RIS, ternyata tidak diatur didalam UUDS 1950.
2. tentang hak demonstrasi dan mogok yang didalam Konstitusi RIS tidak ada, tetapi didalam UUDS 1950 ketentuan tersebut dimasukkan. Dan,
3. dasar perekonomian pasal 33 UUD 1945 kedalam UUDS 1950.

d. Masa Berlakunya kembali UUD 1945.

Jaminan hak asasi manusia di Indonesia dalam tataran normatif semakin maju. Setelah Amandemen Kedua UUD 1945, telah memperkuat perlindungan HAM di Indonesia yang memastikan bahwa sejumlah hak-hak asasi yang diatur merupakan hak konstitusional. Sebelumnya, Indonesia telah menyusun kebijakan HAM yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No. XVII tahun 1998 tentang Hak asasi Manusia. Secara umum Tap MPR ini berisi;

1) Menugaskan kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan

menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat,

2) Menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk meratiikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak asasi Manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945,

3) Penghormatan, penegakan, dan penyebarluasan hak asasi manusia oleh masyarakat dilaksanakan melalui gerakan kemasyarakatan atas dasar kesadaran dan tanggung jawabnya sebagai warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan

4) Pelaksanaan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, penelitian dan mediasi tentang hak asasi manusia, dilakukan oleh suatu komisi nasional hak asasi manusia yang ditetapkan dengan undang-undang.

e. Era Reformasi 1998 - sekarang

Munculnya "era reformasi" menyusul jatuhnya pemerintahan otoriter Soeharto pada tahun 1998 ditandai sebagai titik awal dari transisi menuju demokrasi yang substantif di Indonesia, yang juga berarti komitmen yang lebih besar untuk perlindungan HAM. Komitmen itu ditunjukkan dengan terbitnya Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia, yang kemudian diikuti dengan legislasi UU No. 09/1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum. Kebijakan ini kemudian ditindaklanjuti dengan legislasi UU No. 39/1999 tentang HAM, diikuti oleh UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM. Di samping itu, beberapa peraturan telah dicabut atau diubah, seperti UU No. 11/ PnPs/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, karena UU bertentangan dengan

hak asasi manusia dan prinsip negara yang berdasarkan atas hukum serta menimbulkan ketidakpastian hukum. UU ini dicabut dengan UU No. 26/1999 tentang Pencabutan UU No. 11/PnPs1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Yang lebih penting lagi adalah amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000, yang menyebutkan HAM secara rinci. Penguatan instrument HAM ini dilanjutkan dengan ratifikasi sejumlah perjanjian internasional tentang HAM. Pada tahun 2005, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) meratifikasi International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) dengan UU No. 11 tahun 2005, dan International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) dengan UU No.12 tahun 2005. Ratifikasi ini dianggap sebagai sebuah peristiwa bersejarah, karena di era Orde Baru banyak intelektual dan aktivis hak asasi manusia menyarankan pemerintah

Dengan legislasi HAM dan ratifikasi tersebut, Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang memiliki instrumen paling lengkap tentang HAM. Konsekuensinya, pemerintah berkewajiban untuk pelaksanaan instrumen dengan membuat kebijakan dan langkah-langkah untuk mengakui, menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia. Sejalan dengan hal ini, pemerintah dan DPR wajib untuk mereformasi peraturan negara yang tidak sesuai dengan HAM. Di samping itu, penegakan HAM juga menjadi program pemerintah yang disebutkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Sebagai acuan operasionalnya, pemerintah pun membuat Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) tahun 2004-2009 melalui PP No. 40/2004 dan RANHAM tahun 2011-2014 melalui PP No. 23/2011.

Pada era reformasi ini pula sekaligus menghasilkan dua undang-undang tentang HAM, masingmasing yakni Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang dan UU No. 26 tahun 2000 tentang Peradilan HAM.

Pada tahun 1999, terbentuk UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang juga menjamin berbagai hak-hak asasi warga Negara, Selain mengatur tentang berbagai hak yang dijamin, juga menjelaskan tentang tanggung jawab pemerintah dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM, serta mengatur tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Sejak tahun 1998, dalam kebijakan yang lebih operasional, Pemerintah telah menyusun Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), Adanya RANHAM ini juga sebagai bentuk komitmen Pemerintah dalam bidang HAM. Termasuk melakukan ratifikasi sejumlah instrumen HAM internasional, diantaranya “the International Covenant on Civil and Political Rights” (ICCPR) dan “the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” (ICESCR)

Dalam ranah normatif, sebagai tanda pemulihan hak asasi manusia, dikeluarkan beberapa ketentuan – antara lain:

1. Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Convention Against Tortune And Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.
3. Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
4. Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights

5. Undang-Undang No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Mengemukakan Pendapat di Muka Umum.
6. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
7. Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Kemerdekaan Pers.
8. Perubahan UUD 1945 (Tambahan Bab XA) tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 28A s/d Pasal 28J

E. Penegakan Hukum Terhadap Hak Asasi Manusia di Indonesia

Hak Asasi Manusia di Indonesia memiliki landasan yang kuat, yakni:

1. Bangsa Indonesia mempunyai pandangan dan sikap mengenai HAM yang bersumber dari ajaran agama, nilai moral universal, dan nilai budaya bangsa, serta berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945.
2. Bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mempunyai tanggung jawab untuk menghormati Deklarasi Universitas Hak Asasi Manusia (universal Declaration of Human Rights) dan berbagai instrumen internasional lainnya mengenai HAM.

Perjalanan sejarah HAM di Indonesia sejak awal merupakan perjuangan kemerdekaan untuk menuntut dihormatinya HAM. Hal itu terlihat jelas di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar (UUD) 1945. Dalam alinea I Pembukaan UUD 1945 dapat ditemukan pendirian bangsa Indonesia mengenai HAM yang disebut dengan self determination, seperti tercantum dalam kata: "…kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan…".

Pemerintah di era reformasi (1998-sekarang) telah mengakui, menghormati dan melindungi HAM dan menjadikannya sebagai visi dari semua sektor pembangunan nasional. Pemerintah menjamin kebebasan berekspresi, menjamin kebebasan politik, termasuk pendirian partai agama, termasuk dalam bentuk kritik, oposisi, demonstrasi dan protes yang ditujukan kepada pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya. Pemerintah telah melakukan pemilihan umum yang bebas, di mana warga bisa menentukan pilihan mereka dengan bebas partai politik, calon anggota legislatif, presiden dan kepala daerah sesuai dengan aspirasi mereka sendiri. Untuk memperkuat perlindungan HAM, UU tentang HAM tersebut mengamanatkan pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), yang sebenarnya sudah pernah didirikan pada tahun 1993 tetapi belum berfungsi secara efektif. Komisi ini memiliki tugas:

1. mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia,
2. untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM dalam rangka pengembangan kepribadian masyarakat Indonesia dan kemampuan mereka untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan. Komisi ini memiliki fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantau dan mediasi tentang HAM (pasal 76 ayat 1).

Di samping itu, terdapat juga beberapa lembaga negara nonstruktural yang terkait dengan perlindungan HAM, terutama Komnas Perempuan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), dan Ombudsman. Pemerintah juga mendorong peran civil society, terutama

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dalam melakukan advokasi dalam bidang HAM, seperti Komisi Untuk Orang Hilang dan Tindakan Kekerasan (KONTRAS), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), dan sebagainya [17]

Beberapa persoalan tentang pelanggaran HAM yang belum diselesaikan, baik yang merupakan warisan periode sebelumnya maupun yang muncul pada era reformasi, serta bentuk upaya yang telah dilakukan dalam penegakan hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia. Di antara pelanggaran HAM masa lalu yang masih dituntut untuk diselesaikan, di antaranya: kasus Tanjung Priok pada 1984, penculikan aktivis pada 1997/1998, penembakan mahasiswa Trisakti, dan sebagainya.

Pada era reformasi ini masih terdapat sejumlah masalah dan tantangan dalam praktik penegakan dan perlindungan HAM, baik yang bersifat substantif (materiil), struktural maupun kultural. Beberapa persoalan yang menjadi perdebatan, antara pro kontra di antaranya:

1. Kebebasan dalam beragama. Persoalan ekspresi kebebasan dan ekspresi hak untuk mempertahankan ajaran agama tersebut bisa menimbulkan ketegangan atau konflik di antara para pemeluk agama, baik internal maupun antarumat beragama.
2. Kebebasan yang berimplikasi kepada penghinaan atau penodaan agama. Di Indonesia, yang berdasarkan Pancasila, tidak ada pemisahan sepenuhnya antara negara dan agama, dan bahwa tanggung jawab

---

[17]Masykuri Abdillah: (2014), *Islam dan Hak Asasi Manusia*, Penegakan dan Problem HAM di Indonesia, MIQOT Vol. XXXVIII No. 2 Juli-Desember 2014, hlm. 385.

negara terhadap agama tidak hanya terbatas pada perlindungan kebebasan beragama, tetapi juga pelayanan kepada para pengikut agama, termasuk perlindungan hak warga negara untuk membela kemurnian ajaran dan praktik keagamaan mereka.

3. Problem penegakan HAM yang bersifat struktural terkait dengan penegakan hukum baik oleh polisi, jaksa maupun hakim, yang secara umum masih belum cukup kuat dan kadang-kadang bahkan menimbulkan ekses yang melanggar HAM.
4. Problem yang bersifat kultural adalah adanya budaya hukum yang belum sepenuhnya kondusif bagi penegakan HAM. Tingkat kesadaran hukum warga Indonesia pada saat ini umumnya masih rendah yang tidak lepas dari tingkat pendidikan mereka yang rata-rata juga masih rendah.
5. Munculnya sejumlah konflik komunal, baik yang berlatarbelakang ekonomi, politik maupun sosial. Sikap intoleransi beragama, konflik tentang pendirian rumah ibadah, kekerasan atas nama agama.
6. Politik identitas (identity politics), tidak hanya diekspresikan sebagai perjuangan kelompok minoritas, tetapi juga diekspresikan oleh kelompok mainstream atau mayoritas untuk mempertahankan dominasi identitas mereka dalam kehidupan masyarakat.
7. Ketimpangan bidang ekonomi, keberhasilan pembangunan ekonomi, ternyata tidak berjalan seiring dengan pemerataan kesejahteraan, peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat banyak.

Pemerintah dan DPR telah melakukan upaya-upaya serius untuk membatasi dan memerangi radikalisme dan terorisme bermotif agama melalui pendekatan keamanan dan pendekatan budaya.

1. Pada tahun 2003 DPR telah menetapkan UU No. 15/2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.
2. Kemudian pada tahun 2010, pemerintah membentuk Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) untuk memperkuat upaya-upaya memerangi terorisme, terutama dalam bentuk deradikalisasi dan kontra-radikalisme.
3. Para tokoh dan organisasi keagamaan, terutama Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah, juga telah melakukan upaya-upaya untuk mencegah dan membatasi radikalisme agama.
4. Mereka mensosialisasikan pemahaman yang benar tentang ajaran agama (khususnya Islam), dengan mempromosikan perdamaian dan harmoni sesuai dengan misi Islam itu sendiri sebagai rahmat bagi alam semesta *(rahmat li al-'âlamîn*).
5. Paham ini berpendapat hak milik perorangan harus dihormati, tetapi negara harus ikut mempengaruhi (campur tangan) dalam aktivitas masyarakat untuk mencapai sebesarbesarnya kemakmuran atau kesejahteraan umum. Hak milik mempunyai fungsi sosial. Paham ini bertalian dengan ajaran negara kesejahteraan dan ajaran demokrasi sosial.[18]

o000o

[18] Bagir Manan, Susi Dwi Harijanti, (2019) *Hak Asasi Ekonomi dan Sosial Dalam UUD 1945*,Cetakan Pertama, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm. 84.

BAB XI

PEMILIHAN UMUM DAN PARTAI POLITIK DI INDONESIA

Drs. Nuruddin, M.H
Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Pendahuluan

Dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat spesialisasi antar sektor pekerjaan yang cendrung berkembang semakin tajam. Akibatnya kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni (secara langsung). Kompleksitas keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan melalui sistem perwakilan (*representation*). Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat disebut parlemen.[1] Di negara yang menerapkan sistem demokrasi, seperti Indonesia, pemilihan umum dilaksanakan secara periode (lima tahun). Peserta pemilihan umum adalah kelembagaan (partai politik) dan perseorangan, rakyat sebagai pemilik kedaulatan mempunyai hak untuk memilih dan dipilih.

Dalam ilmu hukum tata negara, pemilihan umum merupakan salah satu cara pengisian jabatan untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam suatu negara demokratis. Dengan perkataan lain, objek kajian hukum tata negara sebagai hukum yang mengatur keorganisasian negara dan cara menjalankan

---

[1]Jimly Ashiddiqie, (2007) *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta. hlm. 169.

pemerintahan, menurut **Maurice Duverger** diantaranya mencakup persoalan cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan, seperti sistem perwakilan di dalam negara, sistem pemilihan umum, parlemen, menteri-menteri, kepala pemerintahan (*chief de l'Etat*), dan sebagainya. Pelaksanaan pemilu merupakan momentum yang sangat penting bagi pembentukan pemerintahan dan penyelenggaraan negara periode berikutnya. [2]

B. Pemilihan Umum

1. Pengertian pemilihan umum

Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi. artinya pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, disamping perlu adanya kebebasan pendapat dan berserikat yang dianggap cermin pendapat warga negara.

Menurut **A.S.S Tambunan**, pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.

[2] Dian Aries mujiburrahman, (2017) *Pengantar Hukum Tata Negara,* STPN Pres, Yogyakarta, hlm. 151

Senada dengan pendapat di atas, **Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim** mengatakan: pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Berbeda dengan **Parulian Donald**, mengatakan: pemilu memang bukanlah segala-galanya menyangkut demokrasi. pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilu. tetapi bagaimanapun, pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika negara.[3]

Menurut **Jimly Ashiddiqie** bahwa pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu bagi negara-negara yang menyebut diri sebagai negara demokrasi, pemilihan umum (general elestion) merupakan ciri penting yang harus dilakukan secara berkala dalam waktu-waktu yang tertentu.[4]

Berdasarkan pendapat para sarjana hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa pemilihan umum adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara periode dalam sebuah sistem negara

---

[3] Titik Tri Wulan Tutik (*(2010))* dalam bukunya *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* penerbit: Pranada Media Group, Jakarta hlm. 331.

[4] Jimly Ashiddiqiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, Sekretariat Jenderal Kepanitraan, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 174

demokrasi, dimana rakyat melaksanakan hak-hak politiknya untuk memilih dan atau dipilih yang akan menduduki lembaga eksekutif dan legislatif dalam meminpin dan mengatur pemerintahan negara untuk dan atas nama kepentingan rakyat.

2. Tujuan Pemilihan Umum

Secara umum tujuan pemilihan umum dapat dilihat dari sasaran secara langsung dan secara tidak langsung. menurut **Parulian Donald** ada dua tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan pemilu : yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (*otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politik. (political representativeness). Sedangkan tujuan tidak langsung yang dihasilkan dari pemilihan umum yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik.

Pendapat lain menjelaskan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan umum secara spesifik ada 4 (empat) yaitu:

a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan memwakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.[5]

Maksud dari memungkinkan terjadinya peralihan kepeminmpinan disini tidak berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus harus berakibat terjadinya pergantian pemeritnahan atau

[5] Ibid hlm. 175

pejabat negara. Akan tetapi pemilihan umum itu harus membuka kesempatan sama untuk menag atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum itu.

Kemudian untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat dan untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara artinya rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui prantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Disamping itu penyelenggaraan pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara dalam menentukan para wakil rakyat secara periodik.

3. Alasan Pemilu di laksanakan

Begitu pentingnya pemilu yang dilaksanakan secara berkala, karena beberapa alasan:

1. Pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu.
2. Kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun karena faktor-faktor dalam negeri.
3. Perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk/rakyat yang dewasa sebagai pemilih baru (new voters).
4. Pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di bidang legislatif maupun eksekutif.

4. Sistem Pelaksanaan Pemilihan Umum

Sistem pemilihan umum yang dilaksanakan dibeberapa negara yang menganut sistem demokrasi, adalah berbeda-beda, meskipun secara umum dalam teori ilmu hukum tata negara dikenal dua macam sistem pemilihan umum, yaitu sistem mekanis dan sistem organis.[6]

a. Sistem Mekanis

Sistem Mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama yang masing-masing mempunyai satu suara dalam setiap pemilihan. Sistem Mekanis dilaksanakan dengan dua cara, yaitu:

1) Sistem Perwakilan Distrik/*Sistem Mayoritas/Single Member Contituency System/The Winners Take All*

   Dengan sistem ini, wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik atau daerah-daerah pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang akan dipilih. Setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh 1 (satu) orang (single member constituencies) atau sistem mayoritas (karena yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu daerah pemilihan adalah siapa yang memperoleh suara terbanyak atau mayoritas di daerah itu).

2) Sistem Perwakilan Berimbang/Sistem Perwakilan Proporsional/ *Multi Member Contituency System*

---

[6] Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi,* PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta:, hlm. 758-777

Dengan sistem ini, persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan pada tiap-tiap partai politik sesuai dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Dalam kenyataannya pada kartu suara ada nama partai politik, atau nama partai politik dan nama calon. Ada dua model utama dalam sistem perwakilan berimbang/ perwakilan proporsional/sistem multimember contituency, yaitu:

a) *Single Transferable Vote* (Hare System)

Menurut sistem ini, pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya di distrik yang bersangkutan. Jumlah imbangan suara yang dibutuhkan oleh pemilih ditentukan. Setelah jumlah keutamaan pertama dipenuhi, apabila ada sisa suara dipindahkan pada calon berikutnya.

b) Sistem Daftar atau *List System*

Menurut sistem ini, pemilih diminta memilih dari daftar yang tersedia yang berisi nama-nama calon wakil rakyat. Pemenangnya adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak.

b. Sistem Organis

Sistem ini menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup. Sistem organis menghasilkan sistem perwakilan fungsional atau sistem parlemen dua kamar atau parlemen yang bersifat bikameral. Sistem ini dipraktikkan di Amerika Serikat dengan Congress yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*.

5. Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia

Sejarah perjalanan bangsa Indonesia dari sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 sampai sekarang tahun 2021, perkembangan pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia dapat diklasifikasikan dalam tiga rezim pemerintahan yang didasarkan pada konstitusi yang jadikan dasar dalam pelaksanaan pemerintahan yakni masa orde lama, orde baru dan era reformasi.

a. Pada masa Orde Lama

Pada masa Orde Lama pemilu hanya diselenggarakan satu kali yaitu Pemilu 1955. Sebagaimana diketahui, untuk melaksanakan Pasal 7 UUDS 1950, maka terbit "Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat". Pada 22 Agustus 1955 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota Konstituante, dan pada 29 September 1955 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR. Pemilu 1955 untuk memilih anggota DPR menggunakan "sistem perwakilan berimbang (*proportional representative system*)".

Adapun badan penyelenggara Pemilu 1955 adalah Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) untuk pemilu di ibukota negara dan tempat lain yang ditunjuk oleh presiden, panitia pemilihan untuk daerah pemilihan di provinsi ditunjuk oleh Menteri Kehakiman, dan panitia untuk daerah pemilihan kabupaten. Peserta Pemilu 1955 adalah partai politik dan perorangan. Pemilu legislatif pertama kali ini diikuti oleh 36 partai politik.

Pada era orde lama tidak ada pemilihan Presiden dan Wakil presiden tetapi sesuai dengan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 yang menentukan, "Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden

dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia", pada tanggal 18 Agustus 1945 untuk pertama kalinya PPKI memilih Ir. Soekarno dan Moh. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia.

b. Pada masa Orde Baru

Pada masa orde Baru, pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD (pemilu legislatif/pileg) diselenggarakan sebanyak enam kali, yaitu pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

1. Pemilihan umum Tahun 1971

Pada tahun 1969 dilaksanakan berdasarkan "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat", dan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 1971. Pemilu ini diikuti oleh 10 kontestan (peserta pemilu) yaitu Partai Katolik, Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Golongan Karya (Golkar), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Islam Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti), dan Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)

2. Pemilihan umum Tahun 1977

Berdasarkan "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan "Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum", pada 2 Mei 1977 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Pemilu 1977 diikuti

oleh dua partai politik (yaitu Partai Demokrasi Indonesia/PDI dan Partai Persatuan Pembangunan/ PPP), dan Golongan Karya.

3. Pemilihan umum Tahun 1982

Berdasarkan "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat", pada 4 Mei 1982 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Pemilu ini diikuti oleh PDI, PPP dan Golkar.

4. Pemilihan umum Tahun 1987

Berdasarkan "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat", pada tanggal 23 April 1987 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Pemilu ini diikuti oleh PDI, PPP, dan Golkar.

5. Pemilihan umum Tahun 1992

Pemilu 1992 dilaksanakan berdasarkan "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum AnggotaAnggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat", pada 9 Juni 1992 diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II. Pemilu ini diikuti oleh Golkar, PDI, dan PPP.

6. Pemilihan umum Tahun 1997

Pemilu tahun 1997 merupakan pemilu terakhir yang dilaksanakan di era orde baru karena setelah itu terjadi perubahan rezim pemerintahan ke era reformasi. Pemilu 1997 berhasil dilaksanakan sesuai dengan "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat", pada 29 Mei 1997 diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. Peserta Pemilu 1997 adalah Golkar, PDI, dan PPP.[7]

Badan penyelenggara Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 adalah Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Mendagri (Pasal 8 ayat (3)). Pada LPU diadakan Panitia Pemilihan Indonesia/PPI, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I/PPD I, dan Panitia Pemilihan Daerah

[7] Tundjung Herning Sitabuana, (2020) *Hukum Tata Negara Indonesia,* Penerbit Konstitusi Press (Konpress), Jakarta: hlm. 229.

Tingkat II/PPD II. Pada PPI dibentuk Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum (Panwaslak) Pusat, pada PPD I dibentuk Panwaslak I, dan pada PPD II dibentuk Panwaslak II (Pasal 8 ayat (4)).

c. **Pemilihan Umum Era Reformasi 1998**

1. Pemilihan Umum Tahun 1999

Pemilu 1999 adalah pemilu pertama setelah setahun lengsernya Soeharto, dengan mengunakan dasar hukum adalah UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan UU No 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Pemilu tahun 1999 ditandai dengan semangat demokratisasi dan menjunjung tinggi HAM, tetapi juga diwarnai euphoria kebebasan dan semangat resistensi terhadap semua hal yang berbau Orde Baru, sehingga terkesan irrasional dan emosional. Sistem pemilu yang digunakannya tetap sistem proporsional dengan sedikit diberi warna distrik. Pemilu 1999 yang multi partai ternyata tidak menghasilkan partai pemenang dengan suara mayoritas mutlak seperti terjadi dimasa Orde Baru, misalnya PDI Perjuangan yang memenangkan Pemilu 1999 dengan suara 33,74 persen ternyata tidak bisa mendudukkan calonnya menjadi Presiden, bahkan PKB yang hanya urutan keempat dan hanya mempuyai suara 12,61 persen bisa menjadi Presiden.

Adapun partai 5 besar pemenang pemilu adalah PDIP, GOLKAR, PPP, PKB dan PAN. Terpilih sebagai Presiden Indonesia 1999-2004 adalah K.H. Abdurrahman Wahid, Terpilih sebagai Presiden Indonesia 1999-2004 adalah K.H. Abdurrahman Wahid. Setelah K.H. Abdurrahman Wahid diberhentikan sebagai Presiden RI, MPR mencabut Ketetapan MPR Nomor

VII/ MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, dan kemudian menetapkan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden RI dengan "Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia", sampai habis sisa masa jabatan Presiden RI 1999-2004. Selanjutnya MPR menetapkan Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden melalui "Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia".

2. Pemilihan Umum Tahun 2004

Pemilu 2004 diatur dalam ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyatakan: Pemilihan Umum diselengarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada Pasal 22E ayat (6): Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Kemudian diterbitkan undang-undang: (a) UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, dan UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung presiden dan wakil presiden.

Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk didalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah

suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Dalam sistem ini akan menggunakan provinsi sebagai daerah pemilihan (distrik). Setiap provinsi (distrik) akan memperebutkan 4 (empat) kursi anggota DPD, sehingga sistem ini disebut distrik berwakil banyak, karena dalam masing-masing distrik memperebutkan cukup banyak kursi.

3. Pemilihan Umum Tahun 2009

Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009, untuk memilih Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik disini adalah provinsi, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan.

Dasar Hukum Pemilu 2009 adalah (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik; (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD; (4) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2014 dilaksanakan dua kali yaitu Pemilu Legislatif pada tanggal 9

April 2014 memilih para anggota dewan legislatif dan Pemilu Presiden pada tanggal 9 Juli 2014 memilih Presiden dan Wakil Presiden.

4. Pemilihan Umum Tahun 2014

Pemilu tahun 2014 beberapa perbaikan dalam hal landasan hukumnya, yang tertuang dalam: (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (3) Undang-Undang No. 220 tentang Partai Politik, dan (4) Undang-Undang No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Undang-Undang Nomor 8 Tahun Tahun 2012 mengatur beberapa perubahan pokok tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

5. Pemilihan Umum Tahun 2019

Sesuai Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 sebagaimana diuraikan di atas, pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2019 dilaksanakan secara serentak pada tanggal 17 April 2019. Dasar hukum penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sistem pemilu yang digunakan untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah "sistem proporsional terbuka", dan sistem pemilu yang digunakan untuk memilih anggota DPD adalah "sistem distrik berwakil banyak" (Pasal 168 ayat (2) dan (3)). Adapun penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum/KPU, Badan Pengawas Pemilu/Bawaslu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu/DKPP (Pasal 1 angka 7). Pileg 2019 diikuti oleh 12 partai politik.

Pilpres 2019 diikuti oleh dua pasangan calon yaitu Joko Widodo - K.H. Ma'ruf Amien, dan Prabowo Subianto - Sandiaga Salahudin Uno.[8]

Dari uraian mengenai "Pemilihan Umum di Indonesia" sebagaimana dikemukakan di atas dapat disimpulkan, sejak merdeka pada 17 Agustus 1945, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante 1 kali (23 Agustus 1955), pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif (pileg) sebanyak 11 kali (Pemilu 1955, 1971, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019), dan pemilihan umum untuk memilih presiden.

C. Partai Politik (Parpol)

Partai Politik merupakan salah satu pilar demokrasi dalam sistem politik Indonesia merupakan amanat UUD 1945 sebagai upaya untuk menjamin kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan hak asasi manusia. Partai politik diakui sebagai bagian dari tata kehidupan bernegara, hal itu dapat dilihat pada ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik".

Menurut **RM MacIver**, partai politik bertugas menghimpun dan menyalurkan, serta menata aspirasi rakyat untuk dijadikan kebijakan publik (*public policy*) yang lebih sistematis dan terstruktur. Selain itu, partai politik berfungsi sebagai struktur antara (intermediate structure) antara rakyat *(civil*

---

[8]Tundjung Herning Sitabuana, (2020) *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Konstitusi Press (Konpress), Jakarta: hlm 220

society) dengan negara (*state*). Dengan demikian demokrasi tidak dapat berjalan tanpa partai politik.[9]

Partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan memainkan peranan yang sangat esensial dalam menjamin kelangsungan suatu sistem politik. Namun aktivitas partai politik tidak dapat dipisahkan dari peran yang berhubungan dengan pengelolaan negara, sementara kelompok kepentingan dan kelompok penekan tidak secara langsung berhubungan dengan tugas tersebut. Partai politik bertindak sebagai instrumen perwakilan dan sarana untuk menjamin pergantian pemerintahan secara teratur dan tanpa pergolakan yang dapat menghancurkan keseluruhan sendi-sendi masyarakat dan negara yang sudah mapan.

1. Pengertian Partai Politik

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan beradasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.[10]

Sumarno dan **Yeni Lukiswara**, mendifinisikan Partai Politik merupakan sekelompok manusia yang mengorganisir dirinya dalam bentuk

---

[9] Tundjung Herning Sitabuana,(2020) *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Konstitusi Press (Konpress), Jakarta: 2020. Hlm. 217

[10] Miriam Budiardjo, (1991), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1991, hlm. 161.

organisasi politik yang didasarkan pada suatu ideologi, dengan maksud untuk memperoleh atau merebut suatu kekuasaan di dalam pemerintah. [11]

Berbeda dengan **Cheppy Haricahyono** mengatakan bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang secara bersama-sama menyetujui prinsip-prinsip tertentu untuk mengabdi dan melindungi kepentingan nasional.[12]

Menurut **Mark N. Hagopian**, partai politik adalah "suatu organisasi yang dibentuk untuk memengaruhi bentuk dan karakter kebijaksanaan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilihan".[13]

Sedangkan menurut UU No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tetnang Partai Politik menjelaskan bahwa Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan citacita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[14]

---

[11] Dian Aries Mujiburohman, (2017), *Pengatar Hukum Tata Neegara*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 195

[12] Ibid, hlm. 195.

[13] Tundjung Herning Sitabuana,2020, Hlm. 218.

[14] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801)

2. Tujuan Partai Politik

Partai politik pada prinsipnya memiliki tujuan, baik tujuan yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus. Berdasarkan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2008 menyebutkan tujuan umum partai politik adalah:

a) mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

c) mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan

d) mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sedangkan tujuan khusus Partai Politik adalah:

a) meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;

b) memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan

c) membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Tujuan Partai Politik diwujudkan secara konstitusional.[15]

3. Fungsi Partai Politik

---

[15] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801)

Menurut meriam budiardjo, dalam bukunya Dasar-Dasar Ilmu Politik, menjelaskan empat fungsi pokok partai politik, yaitu:

a. sebagai sarana komunikasi politik;
b. sebagai sarana sosialisasi politik;
c. sebagai sarana rekrutmen politik;
d. sebagai sarana pengatur konflik.[16]

Sebagai para ahli juga berpendapat bahwa fungsi partai politik adalah sebagai sarana:

a) Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
b) Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
c) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
d) Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
e) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.[17]

---

[16] Miriam Budiardjo, (2012,) *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Kelima, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 405-410.

[17] Dian Aries Mujiburohman, *(2017) Pengatar Hukum Tata Neegara*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 197.

4. Sistem Kepartaian

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih sistem kepartaian yang diterapkan dibeberapa negara yang menerapkan sistem demokrasi, yaitu:

a. Sistem Partai Tunggal (Sistem Satu Partai)

Sistem partai tunggal adalah sistem kepartaian di suatu negara ketika partai yang ada benar-benar merupakan satu-satunya partai, atau ada partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai lain.

b. Sistem Dwipartai (Sistem Dua Partai)

Sistem Dwipartai adalah di suatu negara ada dua partai politik di antara beberapa partai politik yang ada, yang berhasil memenangkan dua tempat teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran, sehingga mempunyai kedudukan dominan. Partai politik yang berkuasa adalah partai politik yang menang dalam pemilu sedangkan partai politik yang kalah dalam pemilu berkedudukan sebagai partai oposisi.

c. Sistem Multipartai

Maksud dari sistem multipartai adalah adanya sejumlah partai dalam suatu negara. Hal ini disebabkan adanya pluralitas baik ras atau etnis, agama maupun budaya yang ada dalam masyarakat negara yang bersangkutan yang mendorong anggota masyarakat menyalurkan

ikatan-ikatan primordialnya dalam wadah tertentu yang sifatnya sempit.[18]

Berdasarkan penjelasan di atas dari ketiga bentuk sistem kepartaian yang umum dipergunakan oleh negara-negara yang menerapkan demokrasi. Dalam sistem kepartaian yang dilaksanakan di Indonesia menganut sistem kepartaian multipartai. UUD 1945 sebagai Konstitusi negara membuka ruang yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara bergotong royong membangun negara salah satunya melalui saluran partai politik. Sehingga dari sejak pemilu pertama (1955) sampai saat ini belum ada partai sebagai pemenang tunggal atau memiliki suara mayoritas dalam parlemen. Kondisi ini berpengaruh dalam pembentukan pemerintahan (eksekutif) dengan melakukan koaliasi dengan melibatkan partai-partai lain dalam pemerintahan maupun di parlemen, yang direfresentasi sebagai bentuk pelaksanaan asas gotong royong (kebersamaan) dalam pembangunan bangsa.

Sistem tersebut sangat berjalan lenier dengan kondisi bangsa Indonesia sebagai bangsa yang sangat mejemuk dalam segara sisinya, adat istiadat, suku, ras, bahasa, budaya,dan agama. Sehingga wajar partai-partai yang telah didirikan memiliki idiologi yang berbeda, akan tetapi satu tujuan yang sama untuk membangun bangsa Indonesia dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

5. Sejarah Partai Politik di Indonesia

[18] Tundjung Herning Sitabuana, (2020) op. Cit, hlm. 222

Secara kronologis, sejarah partai politik dan sistem kepartaian di Indonesia, memiliki perjalanan panjang, diawali dengan diebntuknya organisasi perkumulan ketika sebelum Indonesia merdeka, adalah sebagai berikut:[19]

1) Pada saat proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, di Indonesia tidak ada partai politik;

2) Pada 23 Agustus 1945, pada sebuah pidato radio Presiden Soekarno menganjurkan untuk membentuk Komite Nasional Indonesia (KNP), Badan Keamanan Rakyat (BKR), dan Partai Nasional Indonesia (PNI). PNI sebagai partai tunggal tidak sempat bekerja karena sembilan hari setelah didirikan, tepatnya pada 1 September 1945, dibubarkan (karena dianggap berlebihlebihan dan menyaingi Komite Nasional Indonesia Pusat);

3) Pada 3 November 1945 terbit Maklumat Pemerintah yang dikeluarkan oleh Wakil Presiden Moh. Hatta, yang memperkenalkan "sistem multipartai" di Indonesia.14 Sejak itu bermunculan banyak partai politik di Indonesia seperti Partai Masyumi (didirikan 7 November 1945), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Serikat Islam Indonesia (berasal dari Serikat Islam), Partai Indonesia Raya/Parindra (didirikan pada November 1949 sebagai kelanjutan Parindra sebelumnya yang didirikan pada 1935), Partai Katholik (didirikan pada 12 Desember 1949), Partai Rakyat, Partai Kedaulatan Rakyat Indonesia/PKRI (didirikan 24 November 1945 di Makasar),dan PNI (merupakan partai

[19] Tundjung Herning Sitabuana, ibid. hlm. 217-228

baru dan bukan kelanjutan dari PNI yang didirikan Soekarno yang dimaksudkan sebagai partai tunggal);

4) Pada masa berlakunya UUDS 1950, Indonesia menganut "sistem multipartai". Pada masa ini terdapat 36 partai politik yang kemudian menjadi peserta pemilu untuk memilih anggota DPR yang diselenggarakan pada 29 September 1955 (yang lazim disebut Pemilu 1955), namun hanya 27 partai politik yang mendapat kursi DPR.

5) Sehubungan dengan pergolakan yang terjadi di DPR dan Dewan Konstituante hasil Pemilu 1955, akhirnya pada tahun 1960 Soekarno membubarkan Partai Masyumi (dengan Keppres Nomor 200 Tahun 1960 tertanggal 17 Agustus 1960), dan Partai Sosialis Indonesia/PSI (dengan Keppres Nomor 201 Tahun 1960). Dengan demikian tinggal 10 partai politik besar yang tetap diperbolehkan berdiri yaitu PNI, IPKI, MURBA, Parkindo, Partai Katolik, NU, Parmusi, PSII, PERTI, dan PKI;

6) Menyusul kegagalan Pemberontakan G30S/PKI, pada tahun 1966 PKI dibubarkan (dengan Keppres Nomor 1/3/1966 tertanggal 12 Maret 1966, dan kemudian diperkuat dengan Ketetapan MPRS RI tertanggal 5 Juli 1966 Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Paham Atau Ajaran Komunis/MarxismeLeninisme). Dengan dibubarkannya PKI, maka jumlah partai politik tinggal 9 (sembilan) buah PNI, IPKI, Murba, Parkindo, Partai Katholik, NU, Parmusi, PSII, Perti;

7) Pada masa pemerintah orde Baru dilakukan penyederhanaan kepartaian. Kesembilan partai politik di atas disarankan untuk melakukan pengelompokan partai menjadi golongan nasionalis, golongan spiritual, dan golongan karya. Mengikuti saran tersebut, pada 4 Maret 1970 terbentuk "Kelompok Nasionalis" (terdiri dari PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katolik) yang dinamakan "Kelompok Demokrasi Indonesia", dan pada 14 Maret 1970 terbentuk "Kelompok Spiritual" (terdiri dari NU, Parmusi, PSII, dan Perti) yang dinamakan "Kelompok Persatuan Pembangunan". Selanjutnya, pada 10 Januari 1973 "Kelompok Nasionalis" atau "Kelompok Demokrasi Indonesia" memfusikan diri menjadi "Partai Demokrasi Indonesia (PDI)", dan pada tanggal 13 Februari 1973 "Kelompok Spiritual" atau "Kelompok Persatuan Pembangunan" memfusikan diri menjadi "Partai Persatuan Pembangunan (PPP)". Golongan Karya (Golkar) tetap berdiri sebagai partai politik dengan ciri khusus. Dengan demikian sejak saat itu Indonesia menganut "Sistem Tiga Partai" karena hanya ada PDI, PPP, dan Golkar. Sebagai legitimasi dari fusi partai politik tersebut terbit Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya;

8) Pada masa pemerintah orde Reformasi di bawah Presiden BJ Habibie (21 Mei 1998 – 20 Oktober 1999) terbit UndangUndang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Pada masa ini Indonesia menganut "sistem multipartai", tercatat ada 48 partai politik18 (tiga di antaranya adalah partai lama yaitu PDI, PPP, dan Golkar) yang lolos verifikasi oleh KPU dan berhak mengikuti Pemilihan Umum 1999;

9) Pada masa pemerintah orde Reformasi di bawah Presiden KH Abdurrahman Wahid (20 Oktober 1999 – 23 Juli 2001), dan Presiden Megawati Soekarnopoetri (23 Juli 2001 - 20 Oktober 2004), Indonesia juga menganut “sistem multipartai”. Tercatat ada 24 partai politik peserta Pemilihan Umum 200419 (enam di antaranya adalah PDI-P, PPP, Golkar, PKB, PAN, dan PBB yang memenuhi electoral treeshold pada Pemilihan Umum 1999). Pada masa pemerintahanan Presiden Megawati terbit UndangUndang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik;

10) Pada masa pemerintah orde Reformasi di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (20 Oktober 2004 – 20 Oktober 2009, dan 20 Oktober 2009 – 20 Oktober 2014), Indonesia juga menganut “sistem multi partai”. Pada tahun 2008 terbit Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

    Partai Politik peserta Pemilihan Umum Legislatif 2009 diikuti 34 peserta yang meliputi 18 partai politik yang baru pertama kali ikut pemilu, dan 16 partai politik peserta Pemilu 2004. Sedangkan peserta Pemilihan Umum Legislatif 2014 diikuti oleh 12 partai politik yang menjadi peserta. Sepuluh partai politik yaitu PDI-P, PKB, Partai Hanura, PAN, Partai Golkar, PKS, Partai Gerindra, Partai Demokrat, PPP, Partai Nasdem, PBB dan PKPI.

11) Pada masa pemerintah orde Reformasi di bawah Presiden Joko Widodo (20 Oktober 2014 – 20 Oktober 2019), Indonesia menganut “sistem multipartai”.

Berdasarkan Keputusan KPU Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/ KPU/II/2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan KPU Nomor 80/PL.01.1-Kpt/03/KPU/ III/2018 tentang Perubahan Keputusan KPU Nomor 58/PL.01.1-Kpt/ 03/Kpu/ II/2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019, dan Keputusan KPU Nomor 309/PL.01.1-Kpt/03/ KPU/IV/2018 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan KPU Nomor 58/PL.01.1-Kpt/03/ KPU/II/2018 tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019, tercatat 16 partai politik menjadi peserta Pemilihan Umum Legislatif 2019 (yaitu PDI-P, Golkar, Gerindra, Partai NASDEM, PKB, Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, Partai Hanura, PBB, PKPI, PSI, Partai Perindo, Partai Garuda, Partai Berkarya). Sembilan dari 16 partai politik tersebut lolos parliamentary treeshold sehingga berhak menempatkan wakil-wakilnya di DPR. Hal tersebut dapat diketahui dari Keputusan KPU Nomor 987/PL.01.8-KPT/06/ KPU/V/2019 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2019. Kesembilan partai politik tersebut adalah PDI-P, Golkar, Gerindra, Partai Nasdem, PKB, Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP.[20]

[20] Tundjung Herning Sitabuana, ibid. hlm. 217-228.

12) Pada masa periode kedua pemerintah Presiden Joko Widodo - KH. Makruf Amin, (20 Oktober 2019 – 20 Oktober 2024), Indonesia menganut "sistem multipartai". Berdasarkan kondisi politik di Indonesia pada tahun 2020 setahun setelah pemerintahan Joko Widodo muncul beberapa partai baru yang diidentifikasikan sebagai perpecahan atas partai lama, sehingga diprediksi akan menambah jumlah partai politik peserta pemilu tahun 2024 di antaranya partai ummat, partai gelora, partai cerdas.

Pelaksanaan Pemilu 2024 akan dilaksanakan secara serentak antara pemilu nasional, pemilihan gubernur, bupati dan walikota, hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 dalam Pasal 201 ayat 8 disebutkan, Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada Tahun 2024.

6. Kelemahan Partai Politik

Setiap organisasi yang didirikan oleh sekelompok orang memiliki tujuan yang berbeda-beda, sesuai dengan kepentingan yang disepakati bersama antara para penyelenggaranya. Dalam suatu organisasi termasuk partai politik yang memiliki tujuan secara umum yaitu sebagai upaya dalam rangka meraih suatu kekuasaan.

Partai politik terkadang memiliki beberapa kelemahan, di antaranya ialah bahwa organisasi cendrung bersifat oligarkis. Organisasi dan termasuk juga partai politik, kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas

nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri.[21]

Selain itu terdapat lima kelemahan kaderisasi yang kurang berjalan optimal, yaitu: Sistem pemilihan umum proposional telah mengabdikan dominasi oligarki dalam proses rekrutmen Proses rekrutmen tidak berlangsung secara terbuka dan partisipatif. Dalam proses rekrutmen tidak dibangun relasi (linkage) yang baik antara partai dan masyarakat sipil. Dalam proses rekrutmen partai politik sering menerapkan pendekatan "asal comot" terhadap kandidat yang dipandang sebagai "mesin politik". Proses kampanye (sebagai bagian dari mekanisme rekrutmen) tidak diisi dengan pengembangan ruang publik yang demokratis, dialog yang terbuka dan sebagai arena untuk kontrak sosial untuk membangun visi bersama, melainkan hanya sebagai ajang show of force, dan obral janji.[22]

Untuk mentasi berbagai potensi buruk (kelemahan) partai politik tersebut di atas, menurut Jimly Ashiddiqie diperlukan beberapa mekanisme penunjang, *Pertama*, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumumskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of the party*) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditrasisikan dalam rangka *rule of law*. Di samping anggaran dasar dan anggaran rumah

---

[21] Jimly hlm. 163

[22] https://suduthukum.com/2017/12/kelemahan-partai-politik.html, dikutip tanggal 16 Agustus 2021.

tangga sesuai tuntutan perkembangan, perlu diperkenalkan pula sistem kode etika positif yang dituangkan dalam code of ethices yang di jamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif. *Kedua,* mekanisme keterbukaan partai di mana warga masyarakat di luar partai dapat ikut serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan dan oleh partai politik. Partai politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerja sistem kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Oleh karena itu, pengurus hendaklah berfungsi sebagai pelayan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya. *Ketiga,* penyelenggaraan negara yang baik dengan makin meningkatnya kualitas pelayanan publik (public services), serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. *Keempat,* berkembangnya pers bebas yagn semakin profesional dan mendidik. Media pers adalah saluran kounikasi masa yang menjangkau sasaran yang sangat luas. Pernanannya dalam demokrasi sangat menentukan. Oleh sebab itu, pers dianggap sebagau the fourth estate of democracy, atau untuk melengkapi istilah trias politica dari Montesquieu, disebut juga dengan istilah quadru politica. *Kelima,* kuatnya jaminan kebebasan berpikir (*freedom of thought),* dan berekspresi (*freedom of expression)* serta kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi secara damai (*freedom of peaceful assembly and association).* [23]

7. Pembubaran Partai Politik

Pada prinsipnya negara harus mengakui hak setiap orang untuk berorganisasi secara bebas dalam partai politik, pelarangan dan pembubaran

[23] Ibid. Hlm. 168.

paksa partai politik hanya dimungkinkan dalam kasus partai politik itu melakukan tindakan yang bertentangan dengan ideologi, asas, tujuan, program partai politik bertentangan dengan UUD 1945 serta kegiatan partai politik atau akibat yang ditimbulkan bertentangan dengan UUD 1945. Apabila cukup bukti dan permohonan dipandang beralasan, maka permohonan tersebut akan dikabulkan. Eksekusi putusan pembubaran partai politik cukup dengan hanya membatalkan pendaftarannya pada pemerintah.

Partai politik dapat dibubarkan apabila:

1) membubarkan diri atas keputusan sendiri sesuai dengan AD/ART partai politik,
2) menggabungkan diri dengan partai politik lain, dapat dilakukan dengan cara menggabungkan diri membentuk partai politik baru dengan nama, lambang, dan tanda gambar baru, dengan konsekuensi mendaftarkan kembali sesuai syarat-syarat yang telah ditentukan undang-undang dalam pembentukan partai politik atau menggabungkan diri dengan menggunakan nama, lambang, dan tanda gambar salah satu partai politik, tidak diwajibkan untuk memenuhi ketentuan tentang pembentukan partai politik,
3) dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi, dengan pemohon adalah Pemerintah yang dapat diwakili oleh Jaksa Agung dan/atau Menteri yang ditugasi oleh Presiden.

o000o

BAB XII

LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA

Drs. Nuruddin, M.H

Dr. H. Ahmad Muhasim, M. HI

A. Struktur dan Sususnan Lembaga Negara di Indonesia

Dalam konstitusi negara (UUD 1945) telah mengatur lembaga-lembaga yang permanen (*permanent institutions*) yang berbagai fungsi, yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif (yudisial). Apabila dihubungkan dengan hasil amandemen UUD 1945, para ahli hukum tata negara banyak penafsiran dalam mengidentiikasi dan memaknai lembaga negara. Banyaknya penafsiran dipengaruhi oleh ketentuan yang masih sangat umum, tidak rigit pengaturannya tentang lembaga, organ negara baik oleh UUD 1945, Undang-undang maupun dalam peraturan lain dibawahnya.

Di antaranya melihat dari fungsi lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945, maka ditetapkan 4 (empat) kekuasaan dan 1 (satu) lembaga bantu, sebagai berikut: *Pertama*; Kekuasaan legislatif, yaitu : MPR, yang tersusun atas : DPR, dan DPD. *Kedua*; pemerintahan negara (eksekutif), yaitu presiden dan wakil presiden; *Ketiga*; Kekuasaan kehakiman, (Yudisial), meliputi: Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi. *Keempat*; Kekuasaan eksaminatif (ispektif), yaitu Badan Pengawasan Keuangan;

Kelima; Lembaga negara bantu (*the state auxiliary body*), yaitu: Komisi Yudisial (KY).[1]

Sehingga setelah perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah untuk mengidentiikasi organ-organ penyelenggara negara, yakni istilah ”badan, dewan, komisi, mahkamah, majelis, serta lembaga”. Sedangkan dalam UUD 1945 Pasca amandemen lembagalembaga negara, baik tugas dan kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 maupun oleh Undang-Undang dan aturan dibawahnya, yang dimuat secara tegas nama dan kewenangannya yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan daerah;
4. Presiden;
5. Mahkamah Agung;
6. Mahkamah Konstitusi;
7. Badan Pemeriksa Keuangan;
8. Komisi Yudisial;
9. Komisi Pemilihan Umum;
10. Bank Sentral;
11. Pemerintahan Daerah;

---

[1] Tutik Triwulan Tutik, (2010.) *Konsturksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 194*5, Cetakan ke 1. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 175.

12. TNI/POLRI)[2]

Mencermati hal tersebut di atas, Sri Soemantari menganalisis: bahwa untuk sistem ketatanegaraan di Indonesia yang hanya berkenaan dengan lembaga negara yang ada dalam UUD, hal itu berkaitan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti sempit. Sedangkan jika yang dimaksud juga dengan lembaga negara di luar UUD, hal ini berkenaan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti luas.[3]

Untuk memahami lembaga negara terlebih dahulu harus melakukan pengelompokan berdasarkan dasar hukum, fungsi dan segi hirarkinya. Dari segi dasar hukumnya lembaga negara dapat dibentuk dengan UUD, Undang-Undang dan peraturan di bawah undang. Dari segi fungsinya, lembaga tersebut ada yang bersifat **utama** atau **primer**, dan yang bersifat **sekunder** atau **penunjang**. Sedangkan dari segi hirarkinya, lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah.

Lembaga negara, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yang nama dan kewenanganya terdapat dalam UUD, yaitu:

1) Presiden dan Wakil Presiden;
2) Dewan Perwakilan Rakyat;

---

[2] Dian Aries Mujiburohman, (2017), *Pengatar Hukum Tata Neegara*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 97

[3] Tutik Triwulan Tutik, op. Cit, hlm. 178.

3) Dewan Perwakilan Daerah;
4) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
5) Mahkamah Konstitusi;
6) Mahkamah Agung;
7) Badan Pemeriksa Keuangan

Lembaga negara, organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara. Sedangkan lembaga yang dibentuk dan/atau memperoleh kewenangan dari UU antara lain; Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantas Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia,Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komnas HAM, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat disebandingkan satu sama lain. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

1) Menteri Negara;
2) Tentara Nasional lndonesia;
3) Kepolisian Negara;
4) Komisi Yudisial;
5) Komisi pemilihan umum;
6) Bank sentral.

Lembaga negara, organ kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal peraturan dibawah undang-undang. Misalnya, lembaga yang dibentuk dan mendapat kewenangan melalui keputusan presiden, Artinya,

keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden. Jika presiden hendak membubarkannya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada kebijakan presiden,diantaranya yaitu:

1) Komisi Ombudsman Nasional,
2) Komisi Hukum Nasional
3) Komite Olahraga Nasional Indonesia
4) Badan Narkotika Nsional
5) Badan Pertimbangan Perfilman Nasional
6) Dan sebagainya.

Selanjutnya, lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut mengatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut lembaga daerah sebagai lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

1) Pemerintahan Daerah Provinsi;
2) Gubernur;
3) DPRD provinsi;
4) Pemerintahan Daerah Kabupaten;
5) Bupati;
6) DPRD Kabupaten;
7) Pemerintahan Daerah Kota;
8) Walikota;
9) DPRD Kota.[4]

---

[4]Dian Aries Mujiburohman, (2017,) op.cit. hlm. 108-110.

B. Tugas dan Kewenangan Lembaga Tinggi Negara

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945...” yang dikaitkan dengan Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan lembaga Negara yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang;

Kemudian, berkaitan dengan atribusi tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), berdasarkan ketentuan meliputi Pasal 3 Ayat (1) dan (2), Pasal 7A, Pasal 7B Ayat (7), dan Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Kemudian secara lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 5 dan 6 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan bahwa wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat secara terpisah dijabarkan sebagai berikut.

a) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;

c) Memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa

pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

d) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;

e) Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan

f) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.[5]

Sedangkan Pasal 5 terkait dengan tugas dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yakni:

a) Memasyarakatkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

---

[5]Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diundangkan pada tanggal 5 Agustus 2014, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568.

b) Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
c) Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
d) Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Kemudian, dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 meliputi Pasal 20 Ayat (1) dan (2), Pasal 22 Ayat (2), Pasal 22D Ayat (1) dan (2), Pasal 23 Ayat (2), Pasal 20A Ayat (1) dan Pasal 22D Ayat (3), Pasal 22F Ayat (1), Pasal 22E Ayat (2) dan (3), Pasal 24B Ayat (3), Pasal 24A Ayat (3), Pasal 24C Ayat (3), Pasal 13 Ayat (3) dan (4), Pasal 14 Ayat (2), dan Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Selanjutnya dijabarkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, terkait dengan tugas dan wewenang disebutkan secara terpisah, pada Pasal 71 bahwa wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

1) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
2) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
3) Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah,

hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan Dewan Perwakilan Daerah sebelum diambil persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden;

4) Memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
5) Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden;
6) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh dewan perwakilan daerah atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama;
7) Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
8) Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;

9) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
10) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
11) Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;
12) Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
13) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
14) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Kemudian, dalam Pasal 72 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan perihal tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana kutipan berikut:

1) menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
2) menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
3) menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

4) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan kebijakan pemerintah;
5) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
6) memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
7) menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan,
8) melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.[6]

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga Negara yang terdiri atas wakil-wakil daerah Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, dimana Anggota Dewan Perwakilan Daerah tersebut berasal dari setiap Provinsi ditetapkan sebanyak empat orang, dimana jumlah seluruh Anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak melebihi dari 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, yang kemudian keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden, berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibukota negara Republik Indonesia, dan dengan masa jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir

[6] Ibid

pada saat anggota Dewan Perwakilan Daerah yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Tata cara pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan salah satu Lembaga Negara baru pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat dillihat pada Bab VII A tentang Dewan Perwakilan Daerah pada Pasal 22C dan Pasal 22D Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Di samping itu, terdapat peraturan perundang-undangan nasional terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah, yang terakhir diubah dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014.

Dalam Pasal 224 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 249 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah ditentukan sebagai berikut:

a) Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

b) Ikut membahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

c) Ikut membahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

d) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

e) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama;

f) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undangundang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

g) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan sebagai bahan membuat pertimbangan kepada

Dewan Perwakilan Rakyat tentang rancangan undangundang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

h) Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; dan

i) Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

4. Presiden dan Wakil Presiden

Setelah amandemen atas Undang-undang Dasar Tahun 1945, mulai terjadi perubahan yang sangat mendasar terkait dengan lembaga kepresidenan, yang lazim disebut sebagai pergeseran kekuasaan eksekutif yang "*executive heavy*" menjadi "*legislative heavy*.[7]

Berkaitan dengan kedudukan, tugas dan wewenangnya, Lembaga Kepresidenan dipimpin oleh seorang Presiden dan seorang Wakil Presiden. Pada masa sesudah amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945, terdapat pembedaan kedudukannya (dalam hal ini kedudukan Presiden), dimana Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan. Dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 meliputi Pasal 4 Ayat (1), Pasal 5 Ayat (1), dan

---

[7] I Gede Yusa, (2016,) *Hukum Tata Negara, Pasca perubahan UUD KRI 1945*. Malang: Setara Press. hlm. 102

(2), Pasal 10, Pasal 11 Ayat (1), Pasal 12, Pasal 13 Ayat (1), pasal 14 Ayat (1), dan (2), Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 Ayat (2), Pasal 20 Ayat (2), dan (4), Pasal 22 Ayat (1), Pasal 23 Ayat (2), Pasal 23F Ayat (1), Pasal 24A Ayat (3), Pasal 24B Ayat (3), dan Pasal 24C Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar 1945, meliputi:

1) Berhak mengajukan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
2) Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagai mana mestinya,
3) Memegang kekuasaan tertinggi atas Angktan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara,
4) Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR,
5) Membuat perjanjian Internasional lainnya dengan persetujuan DPR,
6) Menyatakan keadaan bahaya,
7) Mengangkat duta dan konsul,
8) Dalam mengangkat duta Presiden memperhatikan pertimbangan DPR,
9) Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR,
10) Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA),
11) Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR,

12) Pengangkatan dan pemberhentian menterimenteri,

13) Presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan,

14) Memberi gelar tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang;

15) Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Di samping kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan dan sebagai Kepala Negara, Presiden Republik Indonesia juga berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, membahas rancangan undangundang bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat, mengesahkan, mengundangkan Undang-Undang dalam Lembaran Negara dan beberapa kewenangan di bidang legislatif. Dalam hal ini, berdasarkan paparan di atas, maka kekuasaan Presiden dapat dikelompokkan menjadi empat yakni kekuasaan Penyelenggaraan Pemerintahan, kekuasaan di bidang Perundang-undangan, kekuasaan di bidang Yudisial, dan pula kekuasaan dalam hubungan luar negeri[8]

Wakil Presiden bertugas membantu Presiden dalam segala tugas secara umum tapi tidak membentuk suatu peraturan perundang-undangan karena yang mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan adalah Presiden. meskipun dalam keadaan yang sangat mendesak, Wakil Presiden hanya dapat membuatnya atas nama Presiden.[9] meski demikian menurut

[8] Ibid. hlm. 139.

[9] Dian Aries Mujiburohman, op. Cit hlm. 112

Jimly Asshiddiqie, kedudukan Wakil Presiden jauh lebih tinggi dan lebih penting dari jabatan menteri. Kedudukan Wakil Presiden terhadap Presiden mempunyai lima kemungkinan posisi, yaitu (i) sebagai wakil yang mewakili Presiden; (ii) sebagai pengganti yang menggantikan Presiden; (iii) sebagai pembantu yang membantu Presiden; (iv) sebagai pendamping yang mendampingi Presiden; dan (v) sebagai Wakil Presiden yang bersifat mandiri. Dalam menjalankan kelima posisi tersebut, Presiden dan Wakil Presiden bertindak sebagai satu kesatuan subjek jabatan lembaga kepresidenan.[10]

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem presidensil dibantu oleh para menteri negara. Hal ini ditegaskan pada Pasal 17 UUD 1945 menyatakan "*Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden".* Para menteri diangkat dan diberhentikan serta tunduk dan bertanggungjawab kepada presiden. Dalam sistem presidensil yang bertanggungjawab adalah presiden, bukan menteri, sehingga sudah seharusnya nuansa pekerjaan para menteri dalam sistem presidensil itu bersifat lebih profesional daripada politis.

5. Mahkamah Agung (MA)

UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Pemerintahan berdasarkan sistem Konstitusi, tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

---

[10] Ibid, hlm. 113

Prinsip dalam suatu Negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarkan peradilan guna penegakan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehaiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badanbadan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan.

Dalam sistem peradilan di Indonesai dewasa ini, terdapat 4 (empat) lingkungan peradilan, yang masing-masing mempunyai lembaga peradilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding. Pada tingkat kasasi, semuanya berpuncak pada Mahkamah Agung. Pengadilan tingkat pertama dan kedua dalam keempat lingkungan peradilan tersebut adalah:

1) Pengadilan Negeri (PN) dan Pengadilan Tinggi (PT) dalam lingkungan perradilan Umum;
2) Pengadilan Agama (PA) dan Pengadilan Tinggi Agama (PTA) dalam lingkungan Peradilan Agama;
3) Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam lingan perradilan Tata Usaha Negara; dan
4) Pengadilan Militer (PM) dan Pengadilan Tinggi Militer dalam lingkungan Peradilan Militer.

Disamping itu, dewasa ini, dikenal pula beberapa pengadilan khusus, baik yang bersifat tetap ataupun Ad Hoc, diantaranya yaitu:

1) Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM)
2) Pengadilan Tindak Pidana Korupsi;
3) Pengadilan Niaga;
4) Pengadilan Perikanan;
5) Pengadilan Anak;

6) Pengadilan Hubungan Kerja Indsutial;
7) Pengadilan Pajak.
8) Mahkamah Syariah provinsi Nangroe Aceh darussalam;
9) Pengadilan Adat di Papua.[11]

Disamping itu ada pula, badan Semua lembaga pengadilan Ad Hoc dan quasi pengadilan yang berbentuk komisi-komisi yang bersifat ad Hoc. Misalnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Banding Merek dan sebagainya. Semua lembaga pengadilan Ad Hoc dan quasi pengadilan sebagai disebetukan di atas mempunya kedudukan yang khusus dalam sistem hukum Indonesia, dan dapat saja selalu berubah di masa yang akan datang, baik itu bertambah maupun berkurang. Akan tetapi yang jelas, kesemuanya berfungsi untuk menjamin agar hukum dan keadilan dapat ditegakkan dan diwujudkan dengan sebaik-baiknya.[12]

Dasar hukum atribusi tugas dan wewenang Mahkamah Agung disebutkan dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 meliputi Pasal 24 Ayat (2), Pasal 24 A Ayat (1), dan Pasal 24 C Ayat (3), dan dijabarkan dalam Undang-Undang Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 dan Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009, sebagai berikut:

1) Memeriksa dan memutus permohonan kasasi

---

[11] Jimly Asshiddiqie, (2006,) *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cetakan pertama, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 51.

[12] Ibid, hlm. 51.

2) Memeriksa dan memutus sengketa tentang kewenangan mengadili
3) Memeriksa dan memutus permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan tetap
4) Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang
5) Meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua badan peradilan yang berada di bawahnya
6) Memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan peradilan yang berada di bawahnya
7) Memberi keterangan, pertimbangan, dan nasehat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta
8) Memberi pertimbangan hukum atas permohonan grasi dan rehabilitasi
9) Melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman
10) Melakukan pengawasan internal atas tingkah laku hakim
11) Mengawasi pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan.

6. Mahkamah Konstitusi (MK)

Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman telah mencabut UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 35 Tahun 1994, dimana segala urusan mengenai peradilan baik teknis yudisial, organisasi administrasi dan financial berada di bawah satu atap yaitu Kekuasaan Mahkamah Agung. Negara Indonesia adalah Negara demokratis dimana kedaulatan ada ditangan rakyat dan juga Indonesia adalah Negara hukum atau kedaulatan hukum, keduanya menyatu dalam konsepsi Negara hukum

yang demokratis atau Negara demokratis yang berdasarkan hukum, dan selanjutnya sebagai perwujudan keyakinan bangsa Indonesia akan kedaulatan Tuhan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan berdasarkan Pancasila,

Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki tugas dan wewenang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 c UUD 1945 mengatakan :

1) Mahkamah Konstitusi berwenang pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD.
2) Memutus sengketa-sengketa kewenangan lembaga Negara yang wewenang diberikan oleh UUD.
3) Memutus pembubaran partai politik.
4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
5) Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut UUD.

Perbandingan kewenangan antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi adalah:

1) Kedua-duanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman.
2) Mahkamah agung merupakan pengadilan keadilan (Court of Justice), sedangkan Mahkamah Konstitusi Lembaga Pengadilan Hukum (Court of Law).

7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Kedudukan, tugas dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan telah diatur dalam BAB III A, pasal 23 E UUD 1945, yang berbunyi :

a) Untuk memeriksa pengolahan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara didalam suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
b) Hasil pemeriksaan keuangan itu diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.
c) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan UU
d) Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden. BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan APBD, perusahaan daeah, BUMN, dan perusahaan swasta dimana didalamnya terdapat kekayaan Negara.

C. Tugas dan Kewenangan Lembaga Negara

Pada organ lembaga negara katagori lapis kedua ini, ada yang mendapatkan dasar hukum atribusi kewenangannya dari UUD 1945, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.

1. Komisi Yudisial (KY)

Komisi Yudisial adalah lembaga Negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh dari kekuasaan lainnya. Anggota Komisi Yudisial diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR.[13]

Wewenang Komisi Yudisial adalah :

a) Mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR

[13] UUD 1945 pasal 24 B dan UU No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

b) Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga prilaku hakim.

Sedangkan tugas Komisi Yudisial yaitu :

a) Melakukan pendaftaran Calon Hakim Agung
b) Melakukan seleksi terhadap Calon Hakim Agung
c) Menetapkan Calon Hakim Agung
d) Mengajukan Calon Hakim Agung ke DPR
e) Melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim
f) Mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan MA dan/atau MK

2. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum salah satu lembaga negara independen yang dibentuk untuk melaksanakan pemilihan umum. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum, **d**iatur dalam Pasal 22E UUD 1945 yang berbunyi :

a) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
b) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.
c) Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah Partai Politk.
d) Peserta Pemilihan Umum untuk meilih anggota DPD adalah perorangan. Ketentuan lebih lanjut dari amanat Pasal 22E UUD 1945 diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003, tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri untuk menyelenggarakan Pemilu. Tugas dan wewenang KPU adalah :

a. Merencanakan penyelenggaraan Pemilu.
b. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu.
c. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu.
d. Menetapkan peserta Pemilu.
e. Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota.
f. Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaankampanye dan pemungutan suara.
g. Menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota.
h. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu.
i. Melaksanakantugas dan kewenangan lain yang diatur UU.

3. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bukanlah lembaga negara. Tetapi KPK adalah komisi independen yang dalam tugasnya ada keterkaitan dengan badan pemeiksa keuangan terutama dalam hal pengelolaan keuangan negara, khususnya berkaitan dengan penyalahgunaan keuangan negara tersebut.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mempunyai tugas:

1) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi
2) Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3) Melakukan penyelidikan,, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
4) Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

4. Komisi Nasional HAM (Komnas HAM)

Kewajiban menghormati hak asasi manusia terlihat dalam pembukaan UUD 1945 yang berkaitan dengan persamaan kedudukan warga Negara dalam hokum dan pemerintahan, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaanya yaitu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran. Sehubungan dengan itu maka dengan Ketetapan MPR No. XVII Tahun 1998 tentang hak asasi manusia,

a) Menugaskan kepada lembaga-lembaga tinggi Negara dan seluruh aparatur pemerintah untuk menghormati, menegakkan dan memperluas pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat.

b) Dan meratifikasi berbagai instrument Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang hak asasi manusia sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Atas perintah Konstitusi dan amanat MPR tersebut di atas, maka dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, tentang hak-hak asasi manusia, yang pada dasarnya mengatur mengenai :

a) Mengatur mengenai pembentukan Komisi Hak Asasi Manusia sebagai lembaga yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemamtauan dan mediasi tentang hak asasi manusia.

b) UU No. 39 Tahun 1999, berpedoman pada Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB, Konvensi PBB tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita, Konvensi PBB tentang hak anak dan berbaagi instrument internasional lain yang mengatur hak asasi manusia.

c) Komnas HAM menerima laporan/pengaduan dari masyarakat yang mempunyai alasan kuat bahwa telah terjadi pelanggaran hak asasi manusia.

Anggota Komnas HAM berjumlah 5 orang yang dipilih oleh DPR atas usulan Komnas HAM dan dilantik oleh Presiden selaku Kepala Negara (Pasal 83) Komnas HAM adalah lembaga independent yang bersifat mandiri yang bertugas dan berwenang untuk memberikan pendapat dalam perkara-perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan. Dengan demikian Komnas HAM melakukan sebagian dari fungsi peradilan sehingga berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung.

5. Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Diatur dalam Pasal 30 Ayat 3 UUD 1945 yang mengatakan : " Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat Negara bertugas mempertahankan, melidungi, memelihara kutuhan dan kedaulatan Negara." Berkenaan dengan tugas dan wewenang serta kedudukan TNI, maka diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Tugas pokok TNI adalah : menegakkan Kedaulatan Negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan keutuhan bangsa dan Negara. TNI dipimpin oleh seorang Panglima yang angkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan dari DPR.

Dengan demikian dalam hal pengerahan dan penggunaan Kekuatan Militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Sedangkan kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan.

8. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)

Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Polri adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 2 Tahun 2002 bahwa Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Kemudian pada pasal berikutnya menyebutkan tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Dasar atribut tugas kewenangan kepolisian tercantum dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan UU No. 2 Tahun 2002, pada Pasal 13 bahwa Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
b. menegakkan hukum; dan
c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

9. Bank Indonesia (BI)

Bank Indonesia diatur dalam Pasal 23 D UUD 1945 yang menyatakan : Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan wewenanh, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan Undang-Undang. Bank Indonesia diatur oleh UU No. 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Menurut Pasal 4 UU No. 3 Tahun 2004 menyatakan:

1. Bank Indonesia adalah Bank Sentral Indonesia
2. Bank Indonesia adalah Lembaga Negara yang Independen.
3. Bank Indonesia adalah Badan Hukum.

Gubernur, Deputi Gubernur Senior, dan Deputi Gubernur, diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Dewan Gubernur diangkat untuk masa jabatan 5 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatannya. Pemerintah wajib meminta pendapat Bank Indonesia dan/ atau mengundang dalam siding cabinet yang membahas masalah ekonomi perbankan dan keuangan dan wajib memberikan pendapat dan pertimbangan mengenai Rancangan APBN dan kebijakan lain kepada pemerintah yang berkaitan tugas dan wewenang Bank Indonesia.

10. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Komisi Penyiaran Indonesia (disingkat **KPI**) adalah sebuah lembaga independen di Indonesia yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi sebagai regulator penyelenggaraan penyiaran di Indonesia.

Komisi ini berdiri sejak tahun 2002 berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.

KPI memiliki tugas dan wewenang menurut pasal 8 ayat (2) KPI mempunyai wewenang:

1) Menetapkan standar program siaran;
2) Menyusun peraturan dan pedoman prilaku penyiaran;

3) Mengawasi pelaksanaan peraturan dan Pedoman prilaku Penyiaran serta Standar Program Siaran.
4) Memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman prilaku penyiaran serta standar program siaran;
5) Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

11. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)

Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang selanjutnya disingkat KPAI adalah lembaga yang bersifat independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002.

KPAI mempunyai tugas, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 dan Praturan Presiden No. 61 Tahun 2016 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia, pada Pasal 3 menyebutkan:

a) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan hak anak;
b) Memberikan masukan dan usulan dalam perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan perlindungan anak;
c) Mengumpulkan data dan informasi mengenai perlindungan anak;
d) Menerima dan melakukan penelaahan atas pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran hak anak;
e) Melakukan mediasi atas sengketa pelanggaran hak anak;

f) Melakukan kerja sama dengan lembaga yang dibentuk masyarakat di bidang perlindungan anak; dan
g) Memberikan laporan kepada pihak berwajib tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap undang-undang tentang perlindungan anak.

D. Tugas dan Kewenangan Organ Setara Lembaga Negara

Kelompok ketiga adalah organ yang termasuk kategori organ yang setara lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal peraturan dibawah undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Peresiden atau Keputusan Presiden. Beberapa Komisi, Lembaga atau Badan yang telah dibentuk berdasarkan peraturan sebagai amanat UU, di antaranya, yaitu:

1. Komisi Ombudsman Nasional

Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Ada dua tujuan Komisi Ombudsman Nasional yaitu:

a. Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;

b. Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.

Kemudian pada Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombusmen Nasional, bahwa untuk mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Ombudsman Nasional mempunyai tugas:

a. Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman;
b. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain;
c. Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terhadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum;
d. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang-undang tentang Ombudsman Nasional.

2. Komisi Hukum Nasional

Komisi Hukum Nasional dibentuk **d**alam rangka memberikan masukan yang obyektif mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia, serta untuk memberikan saran-saran umum kepada Presiden mengenai usaha menegakkan kembali supremasi hukum, dipandang perlu membentuk Komisi Hukum Nasional.

Berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000, bahwa Tugas Komisi Hukum Nasional meliputi :

a. Memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh Pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional;

b. Membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendasain suatu rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.

3. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)

Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) yang dibentuk berdasarkan musyawarah organisasi-organisasi induk cabang olahraga pada tanggal 31 Desember 1966 adalah satu-satunya organisasi induk dalam bidang keolahragaan yang mengkoordinasikan dan membina kegiatan olahraga prestasi di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam sejarahnya cikal bakal KONI mulai berdiri pada tanggal 8 Oktober 1938 dengan nama adalah Ikatan Sport Indonesia (ISI).

Kemudian pada tahun 2005, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional dan melakukan reorganisasi KONI menjadi Komite Olahraga Nasional (KON) dan Komite Olimpiade Indonesia (KOI). KON melakukan pembinaan dalam negeri dan penyelenggaraan Pekan Olahraga Nasional (PON), sementara KOI melakukan kegiatan pengiriman atlet ke luar negeri dan

penyelenggara pekan olahraga internasional di Indonesia.[14]

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional, dan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2001, tugas KONI adalah:

a. Membantu Pemerintah dalam membuat kebijakan Nasional bidang pengelolaan, pembinaan, dan pengembangan olahraga prestasi pada tingkat nasional
b. Mengoordinasikan induk organisasi cabang olahraga, organisasi olahraga fungsional, serta komite olahraga provinsi dan komite olahraga kabupaten/kota
c. Melaksanakan pengelolaan, pembinaan dan pengembangan olahraga prestasi berdasarkan kewenangannya; dan
d. Melaksanakan dan mengoordinasikan kegiatan multi kejuaraan olahraga tingkat nasional.

4. Badan Narkotika Nasional (BNN)

Badan Narkotika Nasional (BNN) adalah lembaga non-struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Dalam keputusan Presiden Nomor 17 tahun 2002 pada Pasal 2 BNN mempunyai tugas membantu Presiden dalam:

---

[14] Ervan Yudhi Tri Atmoko, https://www.kompas.com/sports/read/2021/05/27/22400038/ koni--sejarah-tugas-dan-fungsi.

a. mengkoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaannya di bidang ketersediaan, pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika, prekursor dan zat adiktif lainnya;

b. melaksanakan pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, psikotropika, prekursor dan zat adiktif lainnya dengan membentuk satuan tugas-satuan tugas yang terdiri dari unsur-unsur instansi Pemerintah terkait sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya masing-masing.

5. Badan Pertimbangan Perfilman Nasional

Badan Pertimbangan Perfilman Nasional (BP2N) adalah merupakan lembaga nonstruktural yang dibentuk untuk memberikan pertimbangan dalam masalah perfilman kepada Pemerintah.

Fungsi, Tugas, dan Wewenang BP2N sesuai PP Nomor 8 Tahun 1994 pada Pasal 3 menyebutkan, bahwa BP2N mempunyai fungsi sebagai berikut :

a. memberikan pertimbangan, saran, usul, nasihat, atau pemikiran kepada Menteri Penerangan dalam perumusan kebijakan pembinaan dan pengembangan perfilman di Indonesia, baik diminta maupun tidak diminta;

b. memberikan keputusan atas keberatan yang diajukan oleh perusahaan pembuatan film atau pemilik film Indonesia terhadap film yang ditolak oleh Lembaga Sensor Film.

DAFTAR PUSTAKA

1. Asshiddiqie, Jimly, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Cet. Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Keseketariatan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
2. ______, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, cet. 2, Jakarta: PT Raja Graindo Persada, 2010.
3. ______, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,Jilid I, Raja Graindo Persada, Jakarta, 2013.
4. ______, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, (Jakarta: Sekjend Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
5. ______, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
6. Apeldoorn, LJ van. *Pengantar Ilmu Hukum, Penerbit.* Pradya Paramita, Jakarta, 1985.
7. Ahmad, *Hukum Konstitusi Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi*, *Cetakan I,* Yogyakarta, UII Press (Anggota IKAPI), 2020.
8. Arifin, Firdaus, *Hak Asasi Manusia Teori Perkembangan dan Pengaturan*, : Penerbit Thafa Media, cetakan 1, Jakarta, 2019.
9. Asra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Cetakan Ketiga Jakarta: Rajawali Pers, 2013,
10. Bewa, Ragawino, *Hukum Tata Negara*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Bandung, 2007.
11. Farkhani, *Hukum Tata Negara*, *Pergantian Kepala Negara Persepektif Siyasah Islamiyah dan Konstitusi Negara Republik Indonesia*, Solo: Pustaka Iltizam, 2016.
12. Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia,* Yogyakarta, Gajahmada, University, Press,
13. Haryanti, Amelia, *Sistem Pemerintahan Daerah*, Cetakan I, Umpam Press, Pamulang, 2019.
14. Haris, Syamsudin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah, LIPI Press, Jakarta, 2007.

15. Isharyanto, (2016) Ilmu Negara, Karanganyar, Penerbit. Oase Pustaka
16. I Gede Yusa, dkk. *Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD NRI 1945*, Penerbit. Setara Press, Malang, 2016.
17. Joniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal,* Jakarta, Melton Putra
18. Kansil, CST. dan Christine ST Kancil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia,* Jakarta, Penerbit Rineka Cipta, 2014.
19. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Penerbit, Bitra Indonesia, Medan, 2013.
20. Kusnardi, Moh. dan Haimaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara FH Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.
21. Kusriyah, Sri, *Ilmu Negara,* Penerbit, UNISSULA Press, Semarang, 2017.
22. Marwan, Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Depok, Raja Wali Press, 2018.
23. Mujiburohman, Dian Aries, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Pres, Yogyakarta, 2017.
24. Mahfud, Moh. MD, (2001) *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* edisi revisi, Cet ke-2 ,Yogyakarta: Rineka Cipta,
25. Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti, (2019) *Hak Asasi Ekonomi dan Sosial Dalam UUD 1945* |,Cetakan Pertama, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung,
26. Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar,* Yogyakarta: Penerbit. Liberti, 1989.
27. Muhtada, Dani dan Ayon Diniyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, Semarang: Badan Penerbit Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, 2017.
28. Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Penerbit Gramedia, Jakarta, 1991
29. Nuruddin, *Pengantar Ilmu Hukum, cet. 1.* Mataram, Institut Agama Islam Negeri Mataram, 2015.
30. Nuruddin, *Politik Hukum di Indonesia,* UIN Mataram Press. Mataram. 2020.
31. Nurwardani, Paristiyanti, dkk *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi,* Direktorat Jenderal Pembelajaran dan Kemahasiswaan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia, 2016.

32. Pahlawan, M. Rezky, dkk, *Hukum Tata Negara*, Universitas Pamulang Press, Cet. 1, Banten, 2020.
33. Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986
34. Rarawino, Bewa, Hukum Tata Negara, Bandung, : Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UNiversiras Padjadjaran, 2007.
35. Ranawijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
36. Sundari E. dan M.G. Endang Sumiarni, *Politik Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015.
37. Syamsumardian, Lisda, *Hukum Tata Negara*, Universitas Pancasila, Jakarta.
38. Sitabuana, Tundjung Herning, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Penerbit Konstitusi Press (Konpress), cet. 1, 2020.
39. Sinaga, Obsatar, *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik*, Bandung, Lepsindo, 2010.
40. Tim Penulis, Pengurus Besar Nahdlatul Ulama, 2020, *Seri MKNU*, Buku kesatu - kelima, Cetakan 6, Jakarta, PBNU
41. Tim Penulis, Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah, Lembaga Kepresidenan , Jakarta, 2007,
42. Tundjung Herning Sitabuana, (2020) *Hukum Tata Negara Indonesia*, cetakan 1. Konstitusi Press, Jakarta,
43. Ubaidillah, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan (civic education) Demokrasi, Hak Asazi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta, 2006.
44. Ubaidillah, A., dkk. (2006) *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah bekerjasasama dengan The Asia Foundation, Jakarta,
45. Ubaidillah, A. dan Abdul Rozak dkk, (2000), *Pendidikan Kewarganegaraan (Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*). Penerbit IAIN Jakarta Press : Jakarta, ,
46. Wirjono Prodjodikoro, (1981) *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2, Bandung: PT Eresco, hlm. 2.
47. Wijaya, HAW, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Cetakan 3, Devisi Buku Perguruan Tinggi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.
48. Yefrizawati, (2005) *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Hukum Islam*, e-USU Repository , Universitas Sumatera Utara,
49. Zaini, Abdullah, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.

B. Jurnal / Makalah / Artikel:

1. Ashadi L. Diab, (2016) *Hukum Islam dan Ketatanegaraan (Sebuah Transformasi Hukum dalam Masyarakat*, Jurnal Al-‘Adl,vol. 9, no. 2.2016.
2. Masykuri Abdillah, *Islam dan Hak Asasi Manusia*, MIQOT Vol. XXXVIII No. 2 Juli-Desember 2014
3. Hafniati, (2018) Al-Adyan, Volume 13, No. 2, Juli-Desember, 2018, hlm. 273 http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/al-Adyan Volume 13, Nomor 1, Juli-Desember, 2018,
4. Sugiman, (2018) Pemerintahan Desa, Jurnal Binamulia Hukum, vol.7 no. 1, juli 2018.
5. Sri Soemantri, (1998) “*Refleksi HAM di Indonesia*”, Makalah, disampaikan dalam pelatihan Hukum Humaniter dan Hukum HAM, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 22 s/d 25 Juni 1998 di Yogyakarta. 1998.
6. Indah Dewi Magasari, (2016) *Islamic Law within the Framework of Indonesian constitutional Law*, Al’adl, Volume VIII Nomor 2, Mei-Agustus 2016.

C. Peraturan Perundang-undangan :

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801)
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diundangkan pada tanggal 5 Agustus 2014, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia pada tanggal 2 Oktober 2014, dan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 244.

4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Diundangkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia pada tanggal 15 Januari 2014, Nomor 7.
5. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Diundangkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia pada tanggal 23 Nopember 2000, Nomor 208.
6. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, diundangkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia pada tanggal 16 Agustus 2017, Nomor 182.
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, diundangkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia pada tanggal 13 Agustus 2004, Nomor 89.

RIWAYAT HIDUP PENULIS



Dr. H. AHMAD MUHASIM, M.HI. lahir pada tanggal, 15 Desember 1973 di Dasan Baru Desa Barabali Kec. Batukliang Lombok Tengah. Menamatkan SDN tahun 1986, SMPN 1989, MA tamat 1992, kemudian melanjutkan ke perguruan tinggi IAIN Sunan Ampel di Mataram selessai tahun 1997, pendidikan S2 diselesaikan tahun 2006 di Universitas Islam Malang, S3 Fakultas Hukum Universitas Mataram, selesai tahun 2019. Beberapa pengalaman organisasi yang pernah digeluti antara lain : Ketua Umum Senat Mahasiswa IAIN Mataram 1994 s/d 1995, b. Ketua PMII IAIN Mataram 1995 s/d 1996, Anggota DPD KNPI tingkat I NTB 2002 s/d 2005, Wakil Ketua Pengurus Wilayah GP Anshor NTB 2005 s/d 2009, Anggota Panwas Pilgub Kecamatran Tahun 2008, Ketua Panwaslu Pilleg, Pilpres dan pilkada Walikota dan wakil walikota kec. Selaparang Tahun 2009- 2010, Sekertaris Jurusan Akhwal al-syhahshiyah Fakultas syariah IAIN Mataram 2011-2015, sebagai sekertaris tim seleksi KPU kabupaten Lombok tengah tahun 2013, sebagai pengurus LTM NU dan ISNU NTB 2015, Kepala Pusat Pengembangan Bisnis IAIN Mataram 2015-2017, Pengurus MUI NTB Komisi hukum dan perundang-undangan 2016 - 2019, Kepala Unit Pengembangan Kewirausahaan dan Karir 2017-2021, Wakil ketua PW NU NTB 2018-2019, Wakil bendahara PWNU NTB 2019-2024, Ketua Umum Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) Asosiasi Dosen Pendidikan Agama Islam Se-Indonesia (ADPISI) tahun 2020 s/d 2025, Sebagai Pengurus Badan Wakaf Indonesia Kementerian Agama Provinsi NTB Priode 2021-2023, pengurus Ittihad Pembimbing Mutawwif Haji dan Umrah Indonesia (IPMHUI) perwakilan NTB 2021-2024, Sekertaris KPRI Syariah UIN Mataram mulai

2021, pengurus Badan Wakaf Indonesia Perwakilan NTB 2021-2024

Sejak tahun 1998 sampai 2011 ditugaskan sebagai dosen tetap membina mata kuliah pendidikan Agama Islam dan Ekonomi Syari'ah pada perguruan tinggi Umum Fakultas Ekonomi Universitas Mataram, selain itu juga membina Mata kuliah di DIII Akuntansi, DIII Perpajakan, DIII Pariwisata, SI Non Reguler jurusan Manajemen UNRAM. Mulai tahun 2011- 2015 mendapat tugas tambahan sebagai sekertaris Jurusan, kemudian sebagai Kepala Pusat bisnis IAIN 2015-2017, sebagai Kepala Unit Kewirausahaan dan Karir UIN Mataram tahun 2017-2021, sebagai Dosen pembina pada Mata Kuliah Metodologi Studi Islam dan Fiqh Muamalah pada Jurusan akhwal al-syakhshiyah, Beberapa pengalaman pada kegiatan workshop dan seminar di dalam maupun di luar negeri antara lain : workshop Curriculum Depelopmen di Malaysia tahun 2013, workshop *Punraising* di *Vrij University* Belanda, juga beberapa negara yang sempat dikunjungi antara lain : Singapura, Paris Prancis, dan Belgia November 2016, workshop Kurikulum kerjasama IIUM Malaysia dengan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Unram di hotel Jayakarta tanggal 26-27 Oktober 2017 (sebagai Pembicara)

Beberapa karya ilmiyah yang pernah dihasilkan, Dampak Perkawinan Usia Muda (Tahun 1997), Upaya Mengatasi Krisis Ekonomi (Kajian pada *Aspek Islam*) Jurnal 2000, pemberdayaan Zakat sebagai Upaya peningkatan pendapatan Masyarakat NTB Penelitian (Tahun 2002), Akuntansi Dalam perspektif Islam Jurnal FE Unram 2005, Buku Pendidikan Agama Islam (Tahun 2010), buku Pengantar Studi Islam 2015, Buku *Entrepreneurship* sebagai solusi kompetisi di era millineal 2018, penelitian Amalan suluk tarekat nakhsabandiah alkhalidiahal-mujadidiah dan pengaruhnya terhadap keharmonisan rumah tangga (2011), Hukum Islam dan Pidana

Anak (studi Analisis Maqasyid As-Syaria'ah Terhadap anak sebagai pelaku dan korban tindak pidana dalam perspektif hukum pidana Islam (2013), Problema nikah sirri dikalangan tenaga Kerja Indonesia (2014), rekonstruksi hukum zakat dalam sistem hukum nasional Untuk mensejahterakan masyarakat nusa tenggara barat (2015) kontribusi pemahaman *entrepreneurship* terhadap motivasi mahasiswa Fakultas syariah dan Ekonomi Islam IAIN Mataram untuk menciptakan lapanagan kerja (2016), Rekonstruksi Hukum zakat dalam sistema hukum Nasional, 2019 Rekonstruktion of zakat in the Indonesian legal system Journal of Liberty and International Affairs Vol. 5, No. 2, 2019 | eISSN 1857-9760 *Anatomy of zakat regulation for community welfare* proseding Internasional terbit di Atlantis press) 2020

Selain itu aktif juga dalam kegiatan pengabdian pada masyarakat antara lain: Sosialisasi Undang-Undang No 1 tahun 1974 tentang Hukum Perkawinan (Tahun 2000), Pentingnya Zakat sebagai upaya peningkatan pendapatan masyarakat di Desa Barabali, Batukliang Lombok Tengah (Tahun 2002), Peranan zakat dalam mengentaskan kemiskianan di Kecamatan Batukliang Selatan Lombok Tengah (Tahun 2005), Sosialisasi tentang Bank Syari'ah dan segala produknya di Lombok tengah (Tahun 2006), Oftimalisasi manajemen Bazis di lombok tengah (Tahun 2007), pembinaan bagi generasi muda pra-nikah agar memperhatikan usia ideal dan tujuan "keluarga sakinah" dalam merencanakan perkawinan di kelurahan Selagalas kecamatan Cakranegara kota mataram (tahun 2010), efektifitas manajemen zakat sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di kelurahan karang baru kec. selaparang kota mataram NTB tahun 2013, Pemberdayaan ekpnomi perempuan dalam pembangunan pedesaan di kecamatan jerowaru Lombok timur dan di desa steiling kecamatan Batukliang Utara lombok Tengah (2014-2015),

Penyuluhan tentang penyalahgunaan Narkoba di Desa Anyar kecamatan Bayan Kabupaten Lombok Utara September 2016, penyuluhan bagi pedagang kaki lima dan pengaruhnya terhadap Ekonomi masyarakat di kelurahan Karanag Baru kecamatan Selaparang Kota Mataram 2017-2018.



Drs.NURUDDIN,M.H, dilahirkan di Wanasaba, Kec. Wanasaba, Lombok Timur, 31 Desember 1968, selesai pendidikan formalnya dimulai dari Madrasah Ibtidaiyah MT Wanasaba, selesai tahun 1982, Madrasah Tsanawiyah MT Wanasaba, tahun 1985, SMEA/SMK Negeri 1 Mataram, tahun 1989, kemudian selesai Program Sarjana (S1) Jurusan Peradilan Agama pada Sekolah Tinggi Ilmu Syariah (STIS) Mataram, tahun 1995,

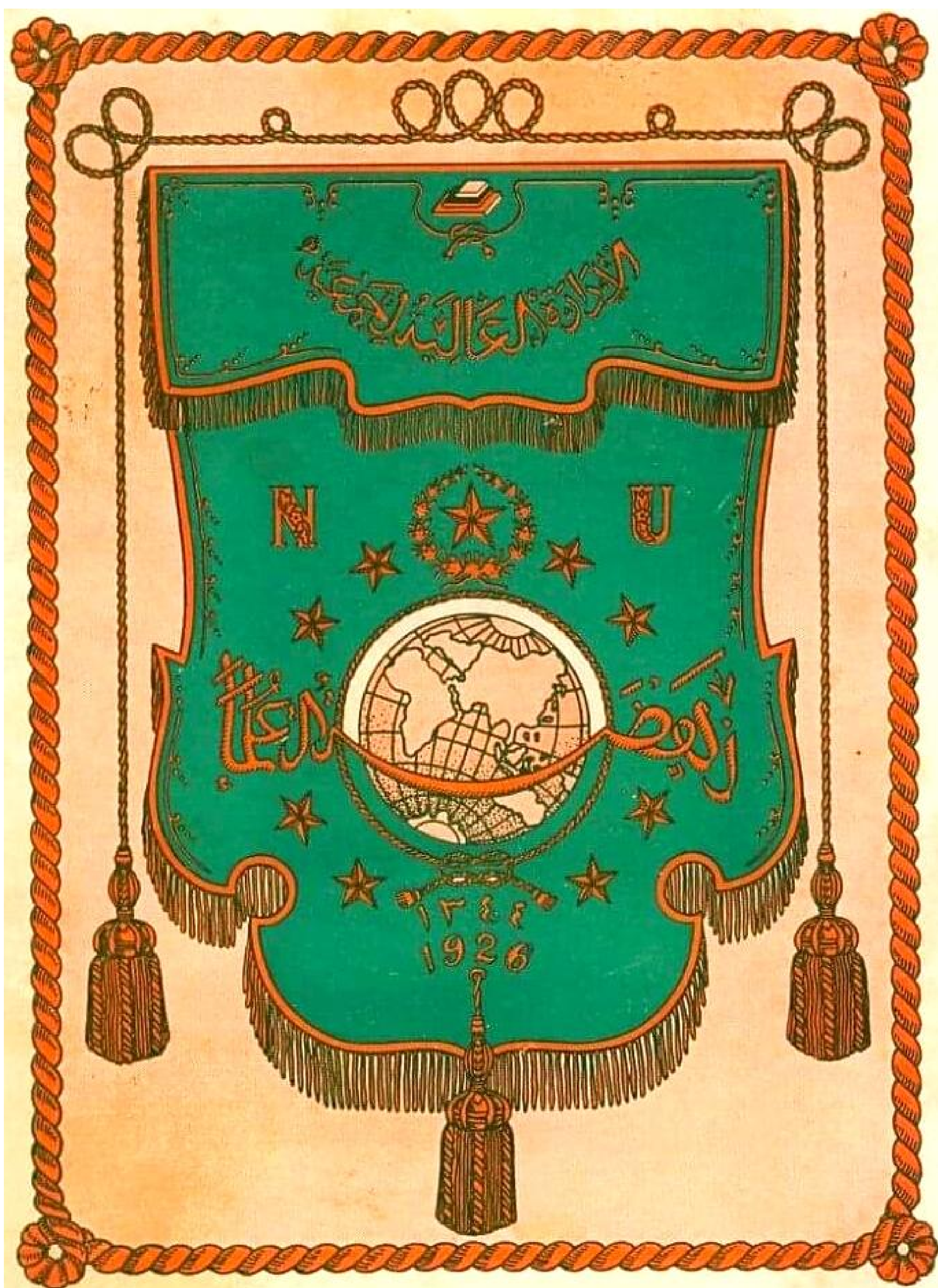
Program magister (S2) ilmu hukum, konsentrasi ilmu pemerintahan daerah pada Pascasarjana Universitas Mataram, tahun 2010. Judul tesis, Kewenangan Pemerintah Daerah Otonom Dalam Bidang Pendidikan Berdasarkan UU No. 32, Tahun 2004 (Studi Di Kota Mataram).

Jabatan yang pernah dilalui sebagai pegawai negeri sipil (gol.III/a) berawal dari staf bagian data dan informasi STAIN Mataram, tahun 2000, kemudian diangkat dalam jabatan fungsional perencana pratama, tahun 2003-2005, Kasubag perencanaan IAIN Mataram, tahun 2006-2011, Kasubag lembaga penelitian, tahun 2011-2013, Kasubag Lembaga Penjaminan Mutu, IAIN Mataram tahun 2014, kasubag Kepegawaian UIN Mataram, tahun 2016, kepala Bagian Akademik dan Kemahasiswaan UIN Mataram 2017-2020, sebagai Pimpinan Project (PPK) IsDB pembangunan 9 gedung baru Kampus 2 UIN Mataram, 2018-2020, Ketua Tasforce 9 gedung baru UIN Mataram, 2021. Di luar jam tugas pokok sebagai pejabat struktural, sejak tahun 2012 meluangkan waktu

untuk mengajar pada Fakultas Syariah Ekonomi Islam, IAIN/UIN Mataram. Mata kuliah yang pernah diasuh, Pancasila dan Kewarganegaraan (civic education), pengantar ilmu hukum (PIH), pengantar hukum perdata, hukum agraria di Indonesia, hukum perpajakan, dan politik hukum, pengantar hukum Indonesia, Hukum Jaminan, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara. Pernah menjadi anggota penelitian dan tim pengabdian masyarakat bersama dosen UIN Mataram. Pernah mengikuti training E-Leaning di Kalkuta, Dilhi India, dan training manajemen pengelolaan keuangan PT, di Soel, Korea Selatan, tarining pengembangan kemahasiswaan di Penang Malaysia, dan training kurikulum interkoneksi di Malaysia. Pengalaman dalam bidang Tri Dharma inilah yang akhirnya pada tahun 2021, beralih tugas / jabatan dari struktural eselon III menjadi Dosen, jabatan Lektor pada Jurusan Hukum Keluarga Islam (HKI) Fakultas Syariah UIN Mataram. Karya buku yang pernah dipublikasikan, bahan ajar Pengantar Ilmu Hukum Indonesia (PIH), dan Politik Hukum Indonesia.

Kifrah dalam organisasi, sejak di bangku kuliah pernah menjadi Ketua Senat Mahasiswa, tahun 1990-1992, Ketua Komisariat PMII, Ketua PMII Cab. Mataram, Sekretaris DPD KNPI Kota Mataram, tahun 1998-2002, Sekretaris PW GP. Ansor NTB, tahun 2005-2009. Sekarang beliau aktif dalam organisasi kemasyarakatan, menjadi Sekretaris I PW. Nahdlatul Ulama NTB, periode 2013-2017 dan Wakil Ketua PWNU NTB, 2019-2024, dan Asosiasi ADPK, anggota ADP PMII, pembina mahasiswa Bidikmisi 2017-2020, pembina mahasiswa cendikia Baznas, pembina mahasiswa genbi BI, 2019-2020, dan Pembina UKM Olahraga UIN Mataram 2020-2021,

*****



الإدارة العالية لجمعية
N U
نهضة العلماء
١٣٤٤
1926


UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MATARAM

HUKUM
TATA NEGARA INDONESIA

Penyusunan buku ajar Hukum Tata Negara Indonesia ini sangat memudahkan mahasiswa dalam mempelajari matakuliah Hukum Tata Negara karena disusun sangat ringkas, muda dan sistematis yang mencakup poin-poin penting.

Buku ini juga merupakan inti sari dari berbagai buku-buku referensi yang telah ada sebelumnya, sehingga buku ini dapat menjadi guiden atau konsep dasar bagi mahasiswa dalam mempelajari Hukum Tata Negara secara lebih luas dan mendalam, tentunya dengan mempelajari buku-buku lainnya sebagai rujukan.

Buku ini disusun berdasarkan objek dan ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara itu sendiri, yakni tentang Negara dan Konstitusi, sehingga setelah mempelajarinya mahasiswa diharapkan dapat memiliki kemampuan untuk menjelaskan tentang materi Hukum Tata Negara.



CV.Alfa Press
Jalan Raya Penimbung No.1
Kecamatan Gunung Sari
Lombok Barat


ISBN 978-623-09-0084-6
9 786230 900846